

Høringsnotat: Endringer i forskriftsforslag for utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

1 Sammendrag

Forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast var på høring med frist 27. september 2024 (Miljødirektoratets høringsnummer 2024/6347)¹.

Forslaget gjennomfører bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904), heretter omtalt som direktiv om plastprodukter.

I lys av høringsinnspillene anbefaler Miljødirektoratet flere endringer fra det opprinnelige forskriftsforslaget, og vi ber nå om innspill på disse endringene i foreslått nytt kapittel 7A i avfallsforskriften. Vi foreslår også en rekke språklige og strukturelle endringer som ikke er av materiell betydning. Alle endringer etter høring er med grønn skrift i vedlagte forskriftsforslag. Det er de materielle endringene som omtales i dette nye høringsnotatet vi ber om innspill på.

Vi foreslår endringer i virkeområdet for å avgrense hvilke typer matbeholdere, fleksibel innpakning og ballonger som skal være omfattet av dette produsentansvaret. Den største konsekvensen av denne endringen er at pliktsubjektene for forskriften endres.

Vi foreslår også at plikten til å dekke kommunenes kostnader bør gjelde for kostnader påløpt fra 1. januar 2026, som er noe senere enn da de andre pliktene begynner å gjelde.

Vi foreslår videre å legge til et krav om at produsentansvarsselskap skal være registrert som egen enhet i Enhetsregisteret, adskilt fra annen virksomhet, og en bestemmelse som begrenser produsentansvarsselskapenes mulighet til å kreve vederlag fra sine medlemmer til det som er nødvendig for å oppfylle produsentansvarsselskapets plikter etter forskriften. Vi foreslår at produsent skal sørge for at flere av produsentansvarsselskapets plikter oppfylles dersom produsentansvarsselskapet ikke ivaretar disse selv. I tillegg foreslår vi mindre endringer knyttet til rapportering, og informasjon og holdningsskapende arbeid.

Når det gjelder beregninger av kommunenes kostnader, foreslår vi at det er satsen per produkt satt på markedet som er fast for tre år, og ikke satsen per innbygger slik vi la til grunn i det opprinnelige forskriftsforslaget. Vi foreslår å sette krav om at produsentenes bransjeorganisasjoner skal involveres i beregningene, og om at kostnadene til undersøkelser skal deles mellom godkjente produsentansvarsselskap. Kommunenes plikt til å melde seg til

¹ [Høring av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast - miljodirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no)

godkjente produsentansvarsselskap årlig fjernes. I tillegg fjernes Miljødirektoratets mulighet til å kreve gebyr ved fastsettelse av satser for beregning av utbetaling til kommunene.

Vi har også benyttet anledningen til å utdype hvorfor vi mener at forskriftsregulering er best egnet for dette produsentansvaret, og ikke andre alternative virkemidler.

2 Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med høringsuttalelser er 8. september 2025.

Høringsuttalelsene må leveres på miljødirektoratet.no. Her finner du også alle høringsdokumentene: [Høringer fra Miljødirektoratet - miljødirektoratet.no](#). Vi ber om innspill på endringene som dette justerte forslaget medfører.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Véronique Janand Kolbjørnsen, veronique.janand.kolbjornsen@miljodir.no

3 Bakgrunn

3.1 Høring av forskriftsforslag for produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

Forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast var på høring den 27. juni 2024 med frist 27. september 2024 (Miljødirektoratets høringsnummer 2024/6347). Miljødirektoratet mottok 29 høringsinnspill og har nå vurdert disse. I lys av høringsinnspillene anbefaler Miljødirektoratet flere endringer fra det opprinnelige forskriftsforslaget². Vi anser ikke justeringene i kapittel 7 som vesentlige, og mener derfor det ikke er nødvendig å sende dem på ny høring. Endringene i foreslått nytt kapittel 7A omfatter derimot både mindre og større materielle endringer. Vi anser noen av disse endringen som vesentlige endringer alene, som bør på en ny begrenset høring. Mindre materielle endringer er også omtalt i dette høringsnotatet fordi alle endringene samlet sett innebærer en vesentlig endring.

Nummereringen av paragrafene i forslaget er justert som følge av endringer som vi nå foreslår. For å unngå misforståelser viser vi i dette nye høringsnotatet til det vedlagte forslagens paragrafnummer, både når vi omtaler høringsinnspillene og i våre vurderinger.

² Høringsinnspill som ikke er knyttet til tilleggshøringen for kapittel 7A, er omtalt i *Anbefaling om endringer i avfallsforskriften om produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast*, som Miljødirektoratet sendte til Klima- og miljødepartementet 4. april 2025 – se vedlegg.

3.2 Mer om valg av forskrift som virkemiddel

Innspill

NHO, fire tilknyttede foreninger, Fellesforbundet, og flere andre aktører ønsker at produsentansvaret for visse engangsartikler av plast gjennomføres med en miljøavtale mellom organisasjoner og Klima- og miljødepartementet. De viser til direktiv om plastprodukter artikkel 17 nr. 3, som likestiller miljøavtale mellom myndighetene og berørte økonomiske sektorer med forskriftsregulering. NHO mener at kjernen i et utvidet produsentansvar er at næringslivet selv har ansvar for en ambisiøs miljømåloppnåelse og skal sørge for gjennomføring av tiltak som faktisk virker på en kostnadseffektiv måte.

NHO argumenterer med at forsøpling av engangsplast ikke er jevnt fordelt blant kommunene. Gjennom kunnskapsbaserte og målrettede tiltak mot «hot spots», der hvor forsøplingen er størst og gjør mest skade, kan næringslivet finansiere det som til enhver tid vil være de mest kostnadseffektive og miljøeffektive oppryddingstiltakene i Norge. NHO ønsker å opprette støtteprogrammer for opprydding. Det vil etter deres syn være naturlig at hele eller deler av pengestrømmen fra næringslivet kanaliseres til Handelens Miljøfond for en kostnadseffektiv etablering og drift av søkbare støtteprogrammer. Programmene innrettes for å være attraktive for kompetente ryddemiljøer, også for ryddeprosjekter i regi av kommuner. NHO viser også til at Norge har svært gode erfaringer med miljøavtaler for kostnadseffektiv gjennomføring av miljømål. NHO mener at Miljødirektoratets forslag er tungt preget av administrative byrder, uten konkretiserte miljømål. NHO viser til direktiv om plastprodukter artikkel 17 nr. 3 som omhandler gjennomføring ved miljøavtale. NHO legger ved et notat fra advokatfirmaet Wikborg Rein datert 24. mars 2024, «*Rettslig handlingsrom for implementering av artikkel 8 i direktivet om engangsplast (EU 2019/904)*».

Hold Norge Rent fremmer noen forslag om hva en miljøavtale burde inneholde ved valg av miljøavtale som alternativ til forskriftsfestet produsentansvar. De bemerker at dette produsentansvaret dreier seg om avfall og forsøpling i det offentlige rom, og ikke om strandrydding eller opprydding i naturen. I den sammenheng argumenterer de mot løsninger som hviler på frivillig opprydding og som baserer seg på at aktører må søke om midler, blant annet på grunn av den administrative belastningen og usikkerhet rundt finansiering.

Andre høringsinstanser, herunder to miljøorganisasjoner og Virke, støtter valg av forskrift som virkemiddel for gjennomføring av utvidet produsentansvar. Virke mener at et forskriftsfestet produsentansvar gir forutsigbarhet for partene og legger til rette for et godt og ryddig samarbeid. En forskrift gir mulighet for tilsyn og effektiv håndheving, og er en forutsetning for å unngå gratispassasjerer. I en miljøavtale som det er frivillig å inngå, risikerer man at store og ansvarlige aktører ender opp med å bære en større del av kostnadene enn ved et forskriftsfestet produsentansvar. Virke bemerker at en miljøavtale forutsetter at aktørene, det vil si kommunene og næringslivet, blir enige om kostnadsdekning.

NHO mener at høringsdokumentene ikke oppfyller utredningsinstruksens krav. Regelrådet mener Miljødirektoratet burde utredet flere ulike alternative løsninger grundigere, slik som miljøavtale eller miljøavgift.

Miljødirektoratets vurdering

Nærmere om miljøavtale som alternativt virkemiddel

Miljøavtale som alternativ til forskriftsregulering ble vurdert i delrapport 2 fra oppdraget om å gjennomgå de norske produsentansvarsordningene, som ble sendt til Klima- og miljødepartementet 1. november 2022 (delrapport 2)³. Disse vurderingene ble ikke gjengitt i høringsnotatet av 27. juni 2024. Vi utdyper disse i forbindelse med NHOs innspill.

Etter direktiv om plastprodukter artikkel 8 plikter medlemsstatene å sørge for at produsentene blant annet dekker kommuners kostnader knyttet til opprydding av forsøpling av enkelte engangsprodukter av plast og innsamling av produktene når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted.

Etter artikkel 17 nr. 3 kan medlemslandenes plikt til å sikre at det opprettes ordninger for utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast, i samsvar med bestemmelsene om utvidet produsentansvar i rammedirektiv for avfall (artikkel 8 nr. 1) gjennomføres i avtale. Tobakksprodukter er unntatt fra denne muligheten. Det er noe usikkert om direktivet åpner for at artikkel 8 nr. 2 og nr. 3⁴ kan gjennomføres ved avtale. Miljødirektoratets vurdering er at direktivet sannsynligvis ikke åpner for en slik mulighet. Artikkel 17 nr. 3 kan etter vår vurdering uansett ikke tolkes slik at medlemsstatene kan fravike forpliktelsene i artikkel 8 nr. 2 og nr. 3 hvis man gjennomfører produsentansvaret i avtale.

NHOs innspill innebærer at produsentene selv skal være ansvarlig for opprydding av forsøpling på såkalte "hot spots". Slik opprydding oppfyller ikke direktivets krav om at produsent skal dekke kommunenes kostnader for opprydding av forsøpling, transport og behandling. Miljødirektoratet kan heller ikke se at innspillet innebærer at produsentene skal dekke kostnader for innsamling av avfall fra avfallsbeholdere i det offentlige rom. Slik Miljødirektoratet forstår løsningen skissert av NHO, oppfyller ikke denne løsningen kravene i direktivets artikkel 8 nr. 2 og nr. 3.

I tillegg til dette er det flere momenter som har betydning for vår vurdering av om produsentansvaret skal reguleres i avtale eller forskrift:

For det første følger det av direktivets artikkel 17 nr. 3 at produsentansvar for tobakksprodukter ikke kan inngå i en avtale, men må gjennomføres ved forskrift. Vi anbefaler å gjennomføre hele produsentansvaret gjennom samme virkemiddel og unngå fragmentering. Siden gjennomføring

³ Se vedlegg

⁴ Artikkel 8 nr. 2 og nr. 3 omhandler medlemslandenes plikt til å sikre at produsentene av enkelte engangsprodukter av plast dekker kostnadene til informasjon og holdningsskapende arbeid, samt kommuners kostnader knyttet til opprydding av forsøpling av produktene, innsamling av produktene når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, kostnadene for transport og behandling av slikt avfall, og kostnader knyttet til innsamling av data og rapportering for antall produkter satt på markedet og avfallsbehandling.

ved avtale ikke kan gjelde for alle deler av produsentansvaret, er det kun forskriftsregulering som muliggjør en slik samlet gjennomføring.

Vi ser videre at det historisk sett har vært utfordringer med håndheving av plikter for private aktører gjennom miljøavtaler. En av utfordringene er at miljøavtaler som er frivillige å ta del i øker risikoen for gratispassasjerer. Avtalene vil måtte inngås mellom myndighetene og bransjeorganisasjoner. Dermed forplikter ikke avtalen den enkelte næringsaktør. Dette gjør det mulig for produsenter å la være å oppfylle pliktene som direktivet om plastprodukter krever at blir pålagt produsentene. Det er mulig å åpne for tilslutningserklæring for enkelte bedrifter, slik man har gjort for bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn. Siden det er frivillig å tilslutte seg slike avtaler, vil heller ikke en slik tilnærming sikre at alle som er pliktsubjekt etter direktivet om plastprodukter blir forpliktet i avtale.

Videre vil det være utfordrende for myndighetene å håndheve oppfyllelse av en miljøavtale. Vi vurderer at det å følge opp eventuelle brudd på en miljøavtale med privatrettslige virkemidler, ikke vil være tilstrekkelig for tilfredsstillende håndheving av ordningen, og mener det er lite effektivt å måtte gå gjennom domstolen for å utøve vår myndighet. Det er derfor ønskelig å bruke de offentligrettslige virkemidlene vi har. Forskriftsregulering vil etter vår vurdering være den mest effektive måten myndighetene kan kontrollere og føre tilsyn med at produsentene ivaretar sitt ansvar og dermed at Norge kan overholde våre EØS-rettslige forpliktelser.

En gjennomføring gjennom avtale for noen produkter og noen plikter kombinert med en gjennomføring gjennom forskrift for andre produkter og plikter vil resultere i flere ordninger å forholde seg til for produsentene og større utfordringer med håndheving for Miljødirektoratet. Det vil være mer utfordrende å undersøke kostnader for alle produkter og plikter under en samlet undersøkelse, hvis produktene og pliktene er regulert gjennom forskjellige virkemidler, noe som kan øke kostnader for produsentene. Miljødirektoratet vurderer en løsning med en kombinasjon av virkemidler som mer administrativt krevende og sannsynligvis mindre kostnadseffektivt totalt sett enn å samle gjennomføringen i én forskriftsregulering.

Med bakgrunn i dette anbefaler vi å opprettholde forslaget vårt om å regulere hele produsentansvaret i forskrift.

Nærmere om avgift som alternativt virkemiddel

Miljødirektoratet har også vurdert avgift som alternativt virkemiddel i delrapport 2. Dette var inspirert av Sveriges løsning som innebærer en forsøplingsavgift for hvert av produktene som er omfattet av dette produsentansvaret. Siden vurderingene ikke ble gjengitt i høringsnotatet av 27. juni 2024, gjengir vi dem her i korte trekk.

Avgift som virkemiddel innebærer at det innføres en sektoravgift/gebyr tenkt innkrevet av Skattedirektoratet, som så overfører midlene til Miljødirektoratet som utbetaler støttebeløpet til kommuner. Vi har valgt å omtale ordningen som en sektoravgift/gebyr til tross for at den er basert på å dekke kommunenes kostnader, og på den måten egentlig er et gebyr.

Skattedirektoratet kan kreve inn en *sektoravgift* på vegne av miljømyndighetene på dette området, forutsatt at Miljødirektoratet leverer grunnlaget for en slik avgift, inkludert hvem pliktsubjektene er. Miljødirektoratet fastlegger nivået på sektoravgift/gebyr for de ulike produkttypene basert på (i) antall produkter satt på markedet, (ii) innrapporterte eller beregnede kostnader hos kommuner, og (iii) undersøkelser om andel av disse produktene i innsamlet og oppryddet avfall. Dette innebærer i så fall en relativt stor ny oppgave for Miljødirektoratet med å fastsette nivået for sektoravgiften, definere hvilke produsenter som skal ilegges sektoravgift, og med å stå for utbetaling til kommunene. Vi mener dette alternativet vil innebære et vesentlig økt ressursbehov for Miljødirektoratet, og noe økt hos Skattedirektoratet. Vi mener det er mer riktig å legge flest mulig oppgaver på produsentene ut ifra prinsippene som ligger til grunn for produsentansvaret. Vi har derfor konkludert med at en avgift ikke er et anbefalt virkemiddel.

Miljødirektoratet mener at det ikke har kommet nye argumenter som tilsier at våre anbefalinger i delrapport 2 om å ikke gå videre med dette alternativet burde endres.

4 Miljødirektoratets vurderinger og forslag til endringer i kapittel 7A

4.1 Endringer i virkeområde i § 7A-2

4.1.1 Bakgrunn for endringene

Vi mottok innspill fra Grønt Punkt Norge om skillet mellom ferdig emballerte produkter og emballasje som fylles på salgsstedet når det gjelder hvem som er pliktsubjekt etter vårt opprinnelige forskriftsforslag. Videre spilte Norsk Industri inn at definisjonen av produsent som foreslås er uklar og at de er usikre på om den vil omfatte både førstegangsomsetter på det norske markedet og brukere av emballasjen. I lys av disse innspillene, har vi gått gjennom virkeområdet til det opprinnelige forskriftsforslaget. I den forbindelse har vi justert virkeområdet noe, både som følge av høringsinnspill og nye vurderinger fra Miljødirektoratets side.

4.1.2 Matbeholder

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-2 bokstav a endres slik: «matbeholdere, med eller uten lokk, *til* mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen *umiddelbart* og uten ytterligere tilberedning»

Miljødirektoratets vurdering: Vårt opprinnelige forskriftsforslag omfattet «matbeholdere, med eller uten lokk, som inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen uten ytterligere tilberedning». Miljødirektoratet har vurdert ordlyden i direktiv om plastprodukter på nytt, og kommet frem til at det er behov for å justere forslaget for å gjennomføre direktivet på korrekt måte.

Del E av vedlegget til direktiv om plastprodukter viser hvilke produkter som skal omfattes av produsentansvaret. Dette omfatter blant annet «food containers, i.e. receptacles such as boxes, with or without a cover, used to contain food which:

- (a) is intended for immediate consumption, either on-the-spot or take-away,
- (b) is typically consumed from the receptacle, and
- (c) is ready to be consumed without any further preparation, such as cooking, boiling or heating,

including food containers used for fast food or other meal ready for immediate consumption, except beverage containers, plates and packets and wrappers containing food;»

Ordlyden i direktivet tilsier at produsentansvaret skal gjelde for matbeholdere *til* mat som oppfyller kravene i bokstav a til c. Dette skiller seg fra ordlyden som ble foreslått i det opprinnelige forskriftsforslaget § 7A-2 første ledd bokstav a, som omfattet matbeholdere som *inneholder* mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen uten ytterligere tilberedning.

Denne tolkningen underbygges av Europakommisjonens retningslinjer om engangsprodukter av plast.⁵ I retningslinjene presiseres det at matbeholdere, drikkevarebeholdere og drikkeflasker som bringes i omsetning tomme og som ikke er beregnet på å fylles på salgsstedet også omfattes av virkeområdet til direktiv om plastprodukter i henhold til produktdefinisjonene, da produktene brukes til å inneholde henholdsvis mat og drikke. Det avgjørende er dermed formålet med produktet. Det er derfor produkter som er *ment* å brukes til mat som er ment å bli inntatt fra beholderen som omfattes av direktivets virkeområde, uavhengig av om de faktisk inneholder slik mat.

Basert på dette, vurderer vi det som nødvendig å endre det foreslåtte virkeområdet for matbeholdere, og foreslår en ordlyd som gjenspeiler definisjonen i direktivet. Videre ser vi behov for å presisere at virkeområdet omfatter matbeholdere til mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen *umiddelbart*, for å tydeliggjøre at ordlyden reflekterer innholdet i direktivets vedlegg del E nr. 1.

4.1.3 Fleksibel innpakning

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-2 bokstav b endres slik:

b. fleksibel innpakning

- i. som er fylt før salgsstedet og inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen umiddelbart og uten ytterligere tilberedning, eller*
- ii. som er ment å fylles på salgsstedet med mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen umiddelbart og uten ytterligere tilberedning*

Miljødirektoratets vurdering: Vårt opprinnelige forskriftsforslag omfattet blant annet “fleksibel innpakning som inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen uten ytterligere

⁵ Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment: [Commission notice — Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive \(EU\) 2019/904 of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment](#)

tilberedning". Dette innebærer at den som fyller emballasjen anses som produsent av den fleksible innpakningen. Vår vurdering er at dette også ville gjelde for de tilfeller hvor innpakningen fylles på salgsstedet, slik som kiosker, bakerier, bensinstasjoner og lignende. Dermed pålegges slike salgssteder de pliktene produsent har etter forskriften.

Miljødirektoratet er av den oppfatning at en slik regulering vil pålegge uforholdsmessig stor administrativ byrde for små bedrifter som fyller slik emballasje på salgsstedet. I tillegg vil ordningen være svært utfordrende å håndheve, da det fører til et stort antall produsenter, og dermed pliktsubjekter i forskriften. Et større antall produsenter vil også gi større administrative byrder for produsentansvarsselskapene, og dermed øke kostnadene ved ordningen. Vi mener derfor det er hensiktsmessig å unngå at kiosker, bakerier, bensinstasjoner og lignende er pliktsubjekter etter forskriften.

Rammedirektivet om avfall ((EU) 2008/98/EC) inneholder overordnede krav til produsentansvaret, og vektlegger hensynet til proporsjonalitet. Etter rammedirektivets artikkel 8a nr. 1 bokstav d skal medlemslandene "ensure equal treatment of producers of products regardless of their origin or size, without placing a disproportionate regulatory burden on producers, including small and medium-sized enterprises, of small quantities of products".

Vi ser på bakgrunn av dette behov for å skille mellom fleksibel innpakning som fylles *før* salgsstedet, og fleksibel innpakning som fylles *på* salgsstedet. For fleksibel innpakning som fylles *på* salgsstedet vurderer vi at det vil være mer hensiktsmessig at pliktene knyttet til produsentansvaret legges på økonomiske aktører tidligere i verdikjeden.

Videre ser vi behov for å presisere for fleksibel innpakning, som vi gjør for matbeholdere, "mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen *umiddelbart*" for å tydeliggjøre at ordlyden reflekterer innholdet av direktivets vedlegg del E nr. 2.

Miljødirektoratet foreslår derfor at produsentansvaret i kapittel 7A skal gjelde for «fleksibel innpakning

- i. som er fylt *før* salgsstedet og inneholder mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen *umiddelbart* og uten ytterligere tilberedning, eller
- ii. som er ment å fylles *på* salgsstedet med mat som er ment å bli inntatt fra innpakningen *umiddelbart* og uten ytterligere tilberedning.»

Punkt i. omfatter fleksibel innpakning som fylles *før* salgsstedet. Dette vil typisk være chipsposer, energibarer, kjeks, nøtter og lignende. For disse produktene vil det enten være importør eller den som fyller innpakningen, som er produsent.

For å omfattes av punkt ii. må formålet med emballasjen være at den skal fylles *på* salgsstedet. Det er ikke av betydning om emballasjen faktisk blir fylt, så lenge det er formålet med produktet. For disse produktene er det den som framstiller emballasjen, importør eller distributør som er produsent, avhengig av hvem som oppfyller vilkårene for å være produsent i § 7A-3 bokstav c. Dette betyr for eksempel at det ikke er bakeren som pakker inn en påsmurt bagett i en bagett-

pose som er produsenten, men det er framstiller av denne bagett-posen, eventuelt importør eller distributør, som er produsenten.

Miljødirektoratets vurdering er at den foreslåtte justeringen i ordlyden i § 7A-2 bokstav b i større grad ivaretar formålet med direktiv om plastprodukter enn det tidligere forslaget, da det er grunn til å tro at justeringen gir større grad av etterlevelse og mindre administrativ byrde totalt sett.

4.1.4 Ballonger

Miljødirektoratets forslag: Definisjonen av «ballonger» i § 7A-2 bokstav h endres slik: «ballonger, med unntak av ballonger til industriell eller annen yrkesmessig bruk, som ikke distribueres til forbrukere.»

Miljødirektoratets vurdering: I forslaget som ble sendt på høring 27. juni 2024 omfattes alle ballonger av virkeområdet til forskriften. Direktiv om plastprodukter vedlegg del E punkt II presiserer at ballonger til industriell eller annen yrkesmessig bruk, som ikke distribueres til forbrukere, er unntatt virkeområdet til direktivet. Vi anbefaler å ta denne presiseringen inn i endringsforslaget til forskriften, slik at det samsvarer med direktiv om plastprodukter.

4.1.5 Konsekvenser av endringer i virkeområdet: endring av pliktsubjekt

De foreslåtte endringene i virkeområdet i dette høringsnotatets punkt 4.1.1, 4.1.2 og 4.1.3 fører også til endringer i hvilke aktører som regnes som produsent, og dermed hvem som pålegges pliktene som fremgår av forskriften.

Matbeholdere

Som vist i punkt 4.1.1, medfører justeringene knyttet til matbeholdere i nytt forslag at den som framstiller matbeholderen, den som fører matbeholderen inn i landet (importør), eller den som distribuerer matbeholderen (distributør), vil være produsent. Den som fyller matbeholderen på salgsstedet, vil ikke være produsent. Justeringen påvirker ikke produsentenes plikter, men endrer hvem som er pliktsubjekt i forskriften. Dette innebærer at konsekvensene vi beskrev i punkt 5.2.4 *Konsekvenser av produsenters plikter* i høringsnotatet av 27. juni 2024 vil gjelde tilsvarende for de nye pliktsubjektene som etter dette forslaget omfattes av virkeområdet i § 7A-2 bokstav a. Endringen vil likevel gi færre pliktsubjekter totalt, og dermed også redusert administrativ byrde samlet sett sammenliknet med vårt opprinnelige forskriftsforslag for produsentene og produsentansvarsselskapene. Vi forventer at de som importerer og/eller distribuerer matbeholdere i de fleste tilfeller er bedre organisatorisk rustet for å ivareta produsentens plikter enn særlig mindre utsalgssteder. I tillegg vil et mindre antall produsenter være enklere å identifisere og føre tilsyn med for myndighetene, slik at også den administrative byrden for det offentlige reduseres. Enklere identifikasjon og tilsyn kan føre til færre gratispassasjerer i systemet.

Fleksibel innpakning

Vårt opprinnelige forskriftsforslag innebar at den som fyller fleksibel innpakning på salgsstedet ble ansett som produsent. I det nye forslaget vil framstiller, distributør eller importør av fleksibel

innpakning (emballasjen) som er ment å fylles på salgsstedet være produsent. Ved å legge pliktene på dette leddet i stedet for på salgsstedet, reduseres antall pliktsubjekter i ordningen betraktelig. Vi forventer at dette reduserer den samlede administrative byrden for pliktsubjektene, myndighetene og produsentansvarsselskapene betydelig. Konsekvensene av produsentenes plikter vil ellers ikke endres gjennom justeringen i ordlyden, bortsett fra at noen av pliktsubjektene endres. Dette innebærer at konsekvensene vi beskrev i høringsnotatet av 27. juni vil gjelde tilsvarende for de nye pliktsubjektene som etter dette forslaget omfattes av virkeområdet i § 7A-2 bokstav b.

Ballonger

Produsentene av ballonger til industriell eller annen yrkesmessig bruk, som ikke distribueres til forbrukere, blir nå uttrykkelig unntatt fra pliktene i forskriften. Siden antallet pliktsubjekter reduseres, kan endringen gi noe større økonomisk byrde for de gjenværende ballongprodusentene som omfattes enn dersom alle var inkludert, fordi det vil være færre som deler kostnader som i liten grad skalerer med antallet produsenter (e.g. kostnader til informasjon og holdningsskapende arbeid). Konsekvensene av produsentenes plikter vil ellers ikke endres gjennom justeringen i ordlyden. Dette innebærer at konsekvensene vi beskrev i høringsnotatet av 27. juni 2024 fortsatt gjelder for produsentene av ballonger, med unntak av ballonger til industriell eller annen yrkesmessig bruk som ikke distribueres til forbrukere.

4.2 Plikter for produsent

4.2.1 Overordnet om plikter for produsent

Fordi endringene fører til nye pliktsubjekter i forskriften, gir vi under en overordnet oversikt over pliktene som pålegges produsentene.

Produsent skal:

- dekke kommuners kostnader for opprydning av forsøpling og innsamling i avfallsbeholdere på offentlig sted og etterfølgende transport og behandling av dette avfallet (§ 7A-4)
- sørge for informasjon og holdningsskapende arbeid rettet mot forbrukere (§ 7A-5)
- når den er etablert i Norge og ervervsmessig gjør engangsprodukter av plast tilgjengelig for første gang i et annet EU/EØS-land der vedkommende ikke er etablert, utpeke representant i det landet (§ 7A-6)
- etablere eller melde seg inn i godkjent produsentansvarsselskap (§ 7A-7)
- rapportere nødvendig informasjon til produsentansvarsselskap (§ 7A-8)
- sørge for de undersøkelser som er nødvendige for å beregne kommunens kostnader (§ 7A-19)
- sørge for at satser per innbygger beregnes årlig (§ 7A-20)
- sørge for at undersøkelsene etter § 7A-19 verifiseres av en tredjepart (§ 7A-21)
- sørge for at kommunene og produsentene involveres i forbindelse med konsulentoppdraget (§ 7A-23)

Produsent skal også sørge for at produsentansvarsselskapets plikter etter § 7A-7 andre ledd oppfylles dersom produsentansvarsselskapet ikke ivaretar disse selv.

Miljødirektoratet vil kunne ilegge et overtredelsesgebyr til produsenter som ikke etablerer eller blir medlem i et produsentansvarsselskap etter foreslått § 7A-29.

Vi viser til høringsnotatet av 27. juni 2024, samt til punkt 4.4.1 *Beregning av årlig utbetaling til kommunene* og punkt 4.4.2 *Tredjepartverifisering* i dette nye høringsnotatet, for utfyllende informasjon og begrunnelse for pliktene.

4.2.2 Starttidspunkt for dekning av kommunenes kostnader og frist for utbetaling til kommunene

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-4 *Kostnadsdekning for opprydning av forsøpling og innsamling* endres slik:

«Produsent som bringer i omsetning engangsprodukter av plast nevnt i § 7A-2 første ledd skal dekke kommunenes nødvendige kostnader til opprydning av forsøpling *fra* produktene og etterfølgende transport og behandling av dette avfallet.

Produsent som bringer i omsetning engangsprodukter av plast nevnt i § 7A-2 første ledd bokstav a-e og g skal dekke kommunenes nødvendige kostnader i forbindelse med innsamling av produktene som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, herunder *kostnader til* infrastruktur og driften av innsamlingssystemet, etterfølgende transport og behandling av dette avfallet. Kostnadene *som skal dekkes etter* første og andre ledd skal beregnes i henhold til reglene i dette kapitlets del IV. *Plikten til kostnadsdekning gjelder kostnader påløpt fra og med 1. januar 2026. Utbetaling til kommunene skal skje innen 1. oktober hvert år, første gang 1. oktober 2027, til dekning for kostnader påløpt det foregående kalenderåret.*

Produsentens plikter etter første ledd gjelder ikke for engangsprodukter av plast nevnt i § 7A-2 første ledd bokstav h hvis *avfallsanalysene* etter § 7A-19 viser ingen eller ubetydelige funn av avfall fra slike produkter.»

Innspill: Grønt Punkt Norge, Infinitum, flere bransjeorganisasjoner og en bedrift har gitt innspill som argumenterer for at den tidslinjen som vårt opprinnelige forskriftsforslag legger opp til er for stram. Det vil ta tid for produsentansvarsselskapene å etablere seg, og for virksomheter å melde seg inn. Det vil også ta tid å gjennomføre plukk- og kostnadsanalyser, vurderinger og verifiseringer av dem, og å gjøre det nødvendige organisatoriske arbeidet for de relevante aktører. I et scenario med ikrafttredelse i begynnelsen av 2025, foreslår ulike aktører forskjellige overgangsperioder, fra 18 måneder til to år mellom ikrafttredelsen og den første utbetalingen til kommunene. Flere av dem påpeker at av hensyn til bedriftenes behov for økonomisk forutsigbarhet bør det også være en viss tidshorisont mellom tidspunktet kostnadene fastsettes og når bedriftene skal betale disse kostnadene. Grønt Punkt Norge mener at det er viktig når det gjelder rapportering at man får med et helt års tilførsel, slik at det ikke oppstår skjevfordeling mellom produsentene pga. ulike sesongvariasjoner.

Miljødirektoratets vurdering: Vi ser at det er utfordringer med en for stram tidslinje. Vi er enige i at prosessen for å etablere produsentansvarsselskap og gjennomføre de nødvendige undersøkelsene og analysene tar tid, og forstår at bedriftene har behov for økonomisk forutsigbarhet. Samtidig vil en for romslig tidslinje forsinke når dekning av kommunenes kostnader begynner, noe som ikke er i tråd med våre EØS-rettslige forpliktelser. Miljødirektoratet har derfor vurdert både når plikten til å dekke kostnader bør tre i kraft, og frist for årlig utbetaling til kommunene.

Når det gjelder ikrafttredelsen av plikten til å dekke kommunens kostnader mener vi at det er en fordel at tallene som inngår i beregningene (herunder tall fra plukkanalyser, kommunenes kostnader, og produkter brakt i omsetning) baseres på et helt kalenderår og hentes fra det samme hele året. Dette blant annet for å unngå at tall fra to budsjettår må innhentes fra kommunene og fordi det vil være et kompliserende element i beregningene om det skal hentes tall som ikke er basert på et helt år. Vi mener derfor at plikt til å dekke kostnader bør gjelde fra og med 1. januar 2026. Dette vil sannsynligvis være noen uker senere enn de andre pliktene som fremgår av forskriftsforslaget, herunder pliktene til å sørge for informasjon og holdnings- skapende arbeid rettet mot forbrukere, rapportere data om mengder som settes på markedet, og etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap. Disse pliktene foreslås at skal gjelde fra forskriftens ikrafttredelsestidspunkt. Arbeidet med undersøkelser og analyser, slik som arbeid knyttet til representativitet og plukkanalyser, vil kunne starte i 2026. Det vil være kommunenes kostnader for 2026 og produkter satt på markedet i 2026 som vil inngå i beregningene.

Vi foreslår at den første utbetalingen til kommunene skjer i 2027 og skal dekke kommunenes nødvendige kostnader i 2026. Miljødirektoratet har vurdert om det bør innføres en konkret frist for årlig utbetaling til kommunene. Vi mener at en konkret frist vil gi forutsigbarhet for kommunene og for produsentene. For å gi nok tid til de nødvendige beregningene som ligger til grunn for utbetaling, foreslår vi at det settes frist 1. oktober for utbetaling til kommunene for dekning av kostnader påløpt det foregående kalenderåret. Vi mottar gjerne høringsinnspill på eventuelle praktiske utfordringer rundt denne fristen.

Konsekvenser av ny vurdering: En senere ikrafttredelse av plikten til å dekke kostnadene til kommunene vil innebære at kommunene ikke vil få dekket kostnadene som påløper den første tiden forskriften gjelder. Dette vil imidlertid kun dreie seg om en kort periode. Vi vurderer at det ville vært uforholdsmessig ressurskrevende å innhente tall som grunnlag for beregningene for noen få uker. I tillegg har noen uker utsettelse begrenset økonomiske konsekvenser for kommunene.

I vårt opprinnelige forskriftsforslag var det opp til kommunene og produsentansvarsselskapene å bli enige om frist til utbetaling innenfor påfølgende år etter kostnadene er påløpt. Ved å fastsette en frist for utbetaling den 1. oktober hvert år, får aktørene større grad av forutsigbarhet.

4.2.3 Informasjon og holdningsskapende arbeid (§ 7A-5)

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-5 første ledd endres slik: «Produsent som bringer i omsetning engangsprodukter av plast nevnt i § 7A-2 første ledd bokstav a-f og h, skal sørge for informasjon til forbrukere og fremme ansvarlig forbrukeradferd for å redusere forsøpling fra produktene. Informasjonen skal omfatte ombruksalternativer, riktig avfallshåndtering, *negative effekter på avløpsnett* ved uønsket avfallshåndtering og negative miljøeffekter ved forsøpling og uønsket avfallshåndtering.»

Innspill: Norsk Vann mener at det holdningsskapende arbeidet bør inkludere konsekvenser av å kaste våtservietter i toalettet.

Miljødirektoratets vurdering: Plikten til informasjon og holdningsskapende arbeid i § 7A-5 er ment å inkludere negative effekter på avløpsnett ved kassering av våtservietter i toalettet, i tråd med direktiv om plastprodukter artikkel 10 bokstav c. Vi omtaler i høringsnotatet av 27. juni 2024 at direktiv om plastprodukter pålegger landene å treffe tiltak for å informere forbrukere om ombruksalternativer, riktig avfallshåndtering, negative effekter på avløpsnett ved uønsket avfallshåndtering og negative miljøeffekter ved forsøpling og uønsket avfallshåndtering, og at produsentene skal dekke kostnadene til disse tiltakene. Vi nevner videre at å kaste våtservietter i toalettet kan tette rør, og forårsaker betydelig økonomisk skade på avløpsnett. I lys av innspillet til Norsk Vann, ser vi behov for en presisering i bestemmelsen som tydeliggjør at negative effekter på avløpsnett ved uønsket avfallshåndtering er ment omfattet av plikten.

Konsekvenser av ny vurdering: Dette er kun en presisering av plikten, og vi forventer ingen større konsekvenser av ny vurdering utover å gjøre det tydeligere for berørte aktører og øvrige interessenter at produsentene er forpliktet til å inkludere effekter på avløpsnett i informasjonsarbeidet sitt. Dersom dette gir færre utilsiktede forglemmelser og dermed bedre informasjon til befolkningen og virksomhetene, kan det potensielt redusere utfordringene med avfall i avløpet.

4.2.4 Plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-7 Plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap første ledd endres til «Produsent skal oppfylle sine plikter etter §§ 7A-4, 7A-5, 7A-19 til 7A-21 og 7A-23 ved å etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap, jf. § 7A-10». Vi foreslår videre å endre ordlyden i bestemmelsens andre ledd andre setning til «Produsent skal også sørge for at produsentansvarsselskapets plikter i §§ 7A-14, 7A-16, 7A-22 og 7A-24 oppfylles dersom disse ikke ivaretas av produsentansvarsselskapet».

Miljødirektoratets vurdering: Den foreslåtte § 7A-7 første ledd fastsetter hvilke plikter produsent skal oppfylle ved å etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap. I vårt opprinnelige forskriftsforslag var det kun henvisninger til produsentens plikter til kostnadsdekning for opprydning av forsøpling og innsamling (§ 7A-4) og informasjon og holdningsskapende arbeid (§ 7A-5) i § 7A-7 første ledd. Konsulentundersøkelser er en del av det som er nødvendig for å dekke kommunens kostnader. Dermed vil pliktene i §§ 7A-19 til 7A-21 og

7A-23 knyttet til konsulentundersøkelsene implisitt være en del av § 7A-7 første ledd. Vi vurderer at det er hensiktsmessig å tydeliggjøre dette ved å ta inn henvisninger til §§ 7A-19 til 7A-21 og 7A-23 i § 7A-7 første ledd.

Dersom produsentansvarsselskapet ikke oppfyller sine plikter som nevnt i § 7A-7 andre ledd, plikter produsent selv å sørge for at pliktene oppfylles. I vårt opprinnelige forskriftsforslag er det kun rapporteringsforpliktelsen i § 7A-14 som skal oppfylles av produsent når produsentansvarsselskapet ikke oppfyller plikten. Etter en ny vurdering ser vi behov for at flere plikter skal oppfylles av produsent i et slikt tilfelle. Dette gjelder plikt til å sørge for å etablere et system for årlig utbetaling til kommuner i § 7A-16, plikt til å samarbeide om undersøkelsene og beregningene og anskaffe en felles konsulent og tredjepartsverifisering samt betale en forholdsmessig andel av kostnadene til eksisterende produsentansvarsselskap i § 7A-22, og å gjøre tilgjengelig informasjon og dokumentasjon om undersøkelser etter § 7A-24 dersom Miljødirektoratet skal fastsette satsene for dekning av kommunens kostnader. Pliktene som ramses opp over er forutsetninger for at produsent skal kunne oppfylle sin plikt til kostnadsdekning for opprydning av forsøpling og innsamling i tråd med forskriften. Vi mener derfor at det er nødvendig å pålegge produsent å oppfylle disse dersom de ikke ivaretas av produsentansvarsselskapet.

Konsekvenser av ny vurdering: Vi mener at å legge pliktene knyttet til konsulentundersøkelser i §§ 7A-19 til 7A-21 og 7A-23 direkte på produsentene kan bidra til å tydeliggjøre ansvaret deres og gi dem et incentiv til å følge med på hvor godt produsentansvarsselskapene ivaretar forpliktelsene deres, slik vi omtalte i delrapport 2.

I en situasjon der produsentansvarsselskap ikke er i stand til å oppfylle pliktene kollektivt på produsentenes vegne, vil plikten falle tilbake på produsenten. En slik situasjon vil være krevende å følge opp for både myndighetene og enkeltprodusenter, og nettopp derfor forventer vi at produsentene vil gjøre det de kan for å unngå at situasjonen oppstår. Vi forventer at produsentene oppfyller pliktene sine kollektivt gjennom ett eller flere produsentansvarsselskap, og at endringene i andre ledd får minimale praktiske konsekvenser.

4.3 Plikter for produsentansvarsselskap

4.3.1 Krav om å være uten økonomisk formål

Miljødirektoratets forslag: Kravet om å være uten økonomisk formål som var inntatt i § 7A-12 i vårt opprinnelige forskriftsforslag flyttes til § 7A-9 andre ledd, med følgende ordlyd «Produsentansvarsselskap skal være uten økonomisk formål (non-profit). Det skal ikke utbetales overskudd eller utbytte til eierne av produsentansvarsselskap eller overføres overskudd til *selskap i samme konsern.*»

Vi foreslår også å legge til et krav om at produsentansvarsselskap skal være adskilt fra annen virksomhet i forskriftsforslagets § 7A-9 første ledd: «*Produsentansvarsselskap skal registreres som egen enhet i Enhetsregisteret i samsvar med lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret, atskilt fra annen virksomhet.*»

Vi foreslår videre en ny § 7A-12 *Vederlag fra medlemmer av produsentansvarsselskap:*
«*Produsentansvarsselskap kan kreve vederlag fra produsentene for å ivareta sine plikter etter dette kapittelet. Vederlaget skal ikke overstige det som er nødvendig for å oppfylle disse pliktene.*»

Innspill: Flere aktører, herunder Norsk Industri, Stena Recycling, Grønt Punkt Norge og Dagligvarehandelens Miljøforum, støtter krav om non-profit slik det sto i vårt opprinnelige forskriftsforslag. Norsk Industri fremhever at produsentansvarsselskapene i minst mulig grad bør operere som markedsaktører og at selskapene ikke bør tilby operative tjenester, f.eks. knyttet til avfallshåndtering, konsulent- og rådgivningstjenester mv. Dette gjelder særlig dersom selskapene kan havne i konkurranse med egne underleverandører. Norsk Industri mener også at vederlag innbetalt fra produsentene ikke skal kunne brukes til å bygge opp avfallsinfrastruktur. Eventuell operativ virksomhet i regi av et produsentansvarsselskap må være konkurransedyktig på markedsmessige vilkår. Stena Recycling påpeker at produsentansvarsselskapene med det lovpålagte vederlaget er pålagt et forvalteransvar. Stena frykter at kommersielle produsentansvarsselskaper vil misbruke sin rolle som tilrettelegger for et rettferdig sirkulært retursystem og bli et fordyrende mellomledd, i stedet for å være en nøytral forvalter med formål om å legge til rette for et retursystem som fungerer best mulig. Stena argumenterer for at et vederlag innbetalt av produsenter, og dekket av forbrukerne, ikke bør kunne brukes til å betale utbytter eller krysssubsidiere kommersielle avfalls- og gjenvinningstjenester som tilbys i konkurranse med andre kommersielle selskaper.

Norsirk er imot å innføre krav om non-profit, og argumenterer for at det ikke er nødvendig da konkurranseloven allerede regulerer økonomisk aktivitet.

Flere av aktørene omtaler også krav om organisatorisk skille når de omtaler krav om non-profit. Norsk Industri mener at operativ drift bør skilles ut fra returselskapenes kjernevirksomhet. Stena fremhever viktigheten av å ha et organisatorisk skille mellom produsentansvarsselskap og behandlingsanlegg. Norsk Industri viser i sitt høringsinnspill til hvordan NVE har utformet et organisatorisk skille i sin regulering av nettselskaper.

Miljødirektoratets vurdering: Vi har vurdert kravet om at produsentansvarsselskapene skal være uten økonomisk formål (non-profit) på nytt i lys av disse innspillene.

Dette produsentansvaret skiller seg fra de andre produsentansvarene ved at det hovedsakelig er et finansielt produsentansvar. Produsentansvarsselskapets hovedoppgave er å sørge for at produsentene dekker kommunenes nødvendige kostnader knyttet til opprydning av forsøpling og innsamling av engangsprodukter av plast når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted, herunder sørge for at det foretas beregninger og utbetalinger i den forbindelse. Det er kommunene som sørger for den faktiske opprydningen av forsøplingen og innsamlingen av dette avfallet i avfallsbeholdere som er satt ut på offentlige steder.

Vi vurderer at det er hensiktsmessig å stille krav som retter seg direkte mot enkelte forhold ved produsentansvarsselskapenes drift som vi ønsker å regulere, i tillegg til å stille et generelt krav

om non-profit. Vår anbefaling til nye forskriftsbestemmelser innebærer at det settes rammer for hvilke kostnader som kan inngå i vederlaget som kan kreves av produsentene og for hva produsentansvarsselskapet kan drive med.

Vi anbefaler for det første at det tas inn et krav om at produsentansvarsselskapet skal registreres som en egen enhet i Enhetsregisteret, atskilt fra annen virksomhet. Vi ønsker at produsentansvarsselskapets virksomhet skal være begrenset til det som er nødvendig for å oppfylle pliktene som følger av forskriften. Dette vil begrense selskapets økonomiske eksponering og derved også begrense risikoen for at selskapet misligholder sine forpliktelser som følge av forhold som ikke har noe med denne ordningen å gjøre. Vi ser det også som en fordel at produsentansvarsselskapet har separat regnskap for sin virksomhet, da det vil gi en bedre oversikt og være enklere å føre kontroll med for myndighetene.

Vi anbefaler videre å forskriftsfeste et krav om at vederlaget som produsentansvarsselskap kan kreve fra produsentene for å ivareta sine forpliktelser ikke skal overstige det som er nødvendig for å oppfylle pliktene etter forskriften. Dette kravet vil ramme inn hvilket vederlag som kan kreves fra produsentene og hva det kan benyttes til.

Denne begrensningen betyr at produsentenes vederlag kun skal dekke kostnader som oppstår som følge av kravene i forskriften og normal administrasjon i produsentansvarsselskapet, og at det ikke kan innkreves vederlag som er høyere enn det som er nødvendig i den forbindelse.

Vi foreslår også en justering av ordlyden i non-profit-bestemmelsen. Etter vårt opprinnelige forskriftsforslag kunne det ikke utbetales overskudd eller utbytte til eierne av produsentansvarsselskap eller overføres overskudd til *morselskap eller underselskap*. Vi vurderer nå ordlyden *morselskap eller underselskap* som for snever, og foreslår å justere ordlyden til å omfatte *selskap i samme konsern*.

Vi foreslår at bestemmelsene om at produsentansvarsselskapene skal være non-profit og om registrering i Enhetsregisteret som egen enhet, atskilt fra annen virksomhet, tas inn i en ny paragraf i forskriften, da begge disse bestemmelsene stiller krav til produsentansvarsselskapet som sådan.

Konsekvenser av ny vurdering: Endringen til *selskap i samme konsern* vil tydeliggjøre at alle overføringer av overskudd til aksjeeiere og øvrige selskaper innen samme konsern omfattes av bestemmelsen, noe som var hensikten med å ha et slikt krav i vårt opprinnelige forskriftsforslag. Kravene som ellers foreslås inntatt begrenser vederlaget som kan kreves fra produsentene, og aktivitetene som produsentselskapene kan drive. Vi vurderer at endringene gir små konsekvenser i forhold til vårt opprinnelige forskriftsforslag, da de først og fremst tydeliggjør hva vi ønsket å regulere gjennom kravet om non profit.

Kravet om registrering i Enhetsregisteret gir aktører som søker om godkjenning som produsentansvarsselskap en liten administrativ og kostnadmessig merbyrde ved å registrere produsentansvarsselskapet som en egen enhet. Ved at produsentansvarsselskapet skilles ut som egen enhet vil det være enklere for myndighetene å føre tilsyn med at plikter ivaretas, blant

annet som følge av separat regnskap. Krav om at produsentansvarsselskapet skal være atskilt fra annen virksomhet hindrer også at en eventuell konkurs/økonomiske vanskeligheter i en annen virksomhet drevet av samme selskap påvirker produsentansvaret som reguleres her.

4.3.2 Rapportering

Årlig rapportering

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-14 første ledd bokstav b endres til «utbetaling til kommuner samt beregningsgrunnlag for disse utbetalingene».

Miljødirektoratets vurdering: Vi foreslår å endre hvordan årlig utbetaling til kommunene skal beregnes i § 7A-19 se punkt 4.4.1. I de foreslåtte endringene vil sats per innbygger variere fra år til år. Sats per innbygger skal beregnes av produsentansvarsselskapene årlig. Vi vurderer det som hensiktsmessig at produsentansvarsselskapene rapporterer til Miljødirektoratet om den årlige beregningen som ligger til grunn for utbetalingene til kommunene, da det er ønskelig at Miljødirektoratet har en oversikt over hvordan beregningene gjøres. Et slikt rapporteringskrav vil gjøre det enklere å føre kontroll med at beregningene gjøres i tråd med forskriften. Det vil særlig være behov for dette dersom produsentansvarsselskapene ikke samarbeider om utbetaling til kommunene, men i stedet beregner satser per innbygger ut fra antall produkter deres medlemmer har brakt i omsetning.

Konsekvenser av ny vurdering: Endringen i rapporteringsplikten medfører kun at produsentansvarsselskapene inkluderer grunnlaget de har brukt for utbetalingen til kommunene i deres rapportering til Miljødirektoratet. Dette er et svært begrenset merarbeid for produsentansvarsselskapene.

Rapportering hvert tredje år

Miljødirektoratets forslag: Ordlyden i § 7A-14 andre ledd bokstav a endres til «for tobakksprodukter, total mengde innsamlet avfall i tonn». Ordlyden i § 7A-14 andre ledd bokstav b endres til «satser per produkt brakt i omsetning jf. § 7A-20 andre ledd bokstav a samt beregningsgrunnlag for disse».

Innspill: Swedish Match referer til kommisjonens gjennomføringsbeslutning om rapporteringsformat for avfall fra tobakksprodukter med filtre⁶ og påpeker at det bør spesifiseres i § 7A-14 at rapporteringskravet for tobakksprodukter med filtre som inneholder plast, er basert på totalvekten i tonn.

Miljødirektoratets vurdering: Vi er enig i at rapporteringsplikten i § 7A-14 andre ledd knytter seg til totalvekten av innsamlet avfall målt i tonn, slik det fremgår av kommisjonens gjennomføringsbeslutning om rapporteringsformat for avfall fra tobakksprodukter med filtre. Vi foreslår en presisering av dette i § 7A-14 andre ledd bokstav a.

⁶ Kommisjonens gjennomføringsbeslutning (EU) 2021/2267

Fordi endret § 7A-20 krever at det er sats per produkt brakt i omsetning som fastsettes for tre år av gangen (se punkt 4.4.1, *Beregning av årlig utbetaling til kommunene*), foreslår vi at det er disse satsene som rapporteres hvert tredje år. Vi foreslår derfor å endre rapporteringsplikten i § 7A-14 andre ledd bokstav b, slik at den samsvarer med endringene i beregningene i §7A-20.

Konsekvenser av ny vurdering: Når det gjelder tobakksprodukter, har endringen ingen konsekvenser utover å sikre at tobakksprodukter med filtre som inneholder plast rapporteres i en hensiktsmessig og utvetydig angitt masseenheter som samsvarer med Kommisjonens gjennomføringsbeslutning om rapporteringsformat for avfall fra tobakksprodukter med filtre. Kravet om å rapportere på sats per produkt brakt i omsetning har ingen nye økonomiske eller administrative konsekvenser sammenliknet med vårt opprinnelige forskriftsforslag. Endringen endrer bare hvilke satser produsentansvarsselskapet må rapportere hvert tredje år.

4.4 Beregninger av kommunenes kostnader

4.4.1 Beregning av årlig utbetaling til kommunene

Miljødirektoratets forslag: Overskriften til § 7A-20 endres til *Beregning av årlig utbetaling til kommunene*. Bestemmelsen angir at produsent skal sørge for at årlig sats per innbygger beregnes for hver produkttype listet i § 7A-2. Metoden angis i bestemmelsen. Hvert tredje år fastsettes en sats per produkt brakt i omsetning for hver produkttype i forbindelse med undersøkelsene etter § 7A-19.

Innspill: Swedish Match mener at vårt forslag av 27. juni 2024 ikke gjenspeiler en situasjon der færre plastholdige produkter ville vært plassert på markedet. Grønt Punkt Norge mener at kostnadsberegningen bør presiseres ytterligere, da det ikke kommer klart frem hvordan satsen skal beregnes. I forbindelse med disse innspillene og en samlet gjennomgang av andre høringsinnspill knyttet til § 7A-20 *Beregning av årlig utbetaling til kommunene* har vi på nytt vurdert denne bestemmelsen.

Miljødirektoratets vurdering: Det foreslåtte kravet i vårt opprinnelige forskriftsforslag innebærer at beløpet som skal betales per produkt på markedet kan variere fra år til år. For den treårige perioden hvor satsen til kommunene er fastsatt, vil beløpet per produkt variere avhengig av antall produkter som settes på markedet. Dersom produsentene av en produkttype setter færre produkter på markedet, vil beløpet per produkt øke for disse produsentene. Dersom produsentene av en produkttype setter flere produkter på markedet, vil beløpet per produkt bli lavere.

Miljødirektoratet forventer at det er et visst forhold mellom mengde produkter satt på markedet, mengde forsøpling fra disse produktene og mengde avfall fra disse produktene i offentlige avfallsbeholdere. Dermed legger vi også til grunn at færre produkter på markedet gir mindre forsøpling og dermed lavere kostnader for kommunene til opprydning, selv om det ikke nødvendigvis vil være en forholdsmessig reduksjon. Dette gjelder også for den motsatte

situasjonen; flere produkter på markedet gir sannsynligvis mer forsøpling og høyere kostnader for kommunene, selv om det ikke nødvendigvis vil være en forholdsmessig økning.

Kravet om kostnadsdekning kan bidra til å gjøre det lønnsomt for produsentene å dreie produktporteføljen vekk fra produktene som omfattes av produsentansvaret, og over til ombruksprodukter eller produkter uten plast. Produsentene får på den måten insentiver til innovasjon, og til å skifte ut produksjonen av produkter bestående av engangsplast med alternative materialer. Miljødirektoratet mener derfor at det er uhensiktsmessig at en reduksjon av antall produkter på markedet ikke vil få betydning for produsentens kostnadsdekning før neste treårsperiode etter nye undersøkelser av kommunenes kostnader. Vi mener videre at det er hensiktsmessig at kommunene får utbetalt et større beløp når flere produkter potensielt kan gi dem høyere kostnader.

Vi anbefaler derfor at konsulenten fastsetter satser per produkt satt på markedet for hver produkttype som skal gjelde for tre år av gangen, som en del av undersøkelsene etter foreslått § 7A-19. Satsene fastsettes for hvert enkelt produkt, for eksempel per sneip eller per våtserviett. Årlig sats per innbygger per produkttype beregnes ut fra antall produkter satt på markedet året før, ganget med sats per produkt, delt på antall innbyggere i Norge det samme året.

I vårt opprinnelige forskriftsforslag var det ikke presisert hvem som hadde plikt til å beregne satser etter § 7A-20. Plikten til å sørge for beregninger var ment å tilfalle den som sørget for konsulentundersøkelsene. Plikten til å sørge for konsulentundersøkelser ligger på produsent. Vi anser det derfor hensiktsmessig å tydeliggjøre at produsent har plikten til å sørge for at årlig sats per innbygger beregnes.

Konsekvenser av endringer: Kostnadene til produsentene vil være mer forutsigbare ved at satsene per produkt fastsettes for tre år. Til gjengjeld vil det være mindre forutsigbarhet for kommunene siden sats per innbygger vil kunne variere hvert år, og ikke være lik i tre år. Disse endringene vil videre føre til at en reduksjon av antall produkter på markedet få betydning for produsentens kostnadsdekning for det samme året. Miljødirektoratet vurderer at dette kan gi insentiver til innovasjon, og til å skifte ut produksjonen av produkter bestående av engangsplast med alternative materialer.

Tydeliggjøringen av at plikten til beregning av satser ligger på produsent anses kun som en presisering av vårt opprinnelige forskriftsforslag. Det vil derfor ikke innebære ytterligere konsekvenser enn de som er beskrevet i høringsnotatet av 27. juni 2024.

4.4.2 Tredjepartverifisering

Miljødirektoratets anbefaling: Andre ledd i § 7A-21 *Konsulent og tredjepartsverifisering* endres slik: *Produsent skal sørge for at konsulentens arbeid verifiseres av en tredjepart, som skal verifisere at undersøkelser og beregninger er gjort i samsvar med kravene i dette kapitlet og retningslinjer fra Miljødirektoratet.*

Miljødirektoratets vurdering: Produsent skal sørge for at det gjennomføres nødvendige undersøkelser for å beregne kommunens kostnader gjennom konsulentundersøkelser etter § 7A-19. Det ble også foreslått i vårt opprinnelige forskriftsforslag at disse undersøkelsene skulle verifiseres av en tredjepart. Dette var også ment å være produsent sitt ansvar, selv om det ikke fremgikk eksplisitt av § 7A-21 om tredjepartsverifisering. Vi ser at det er hensiktsmessig å presisere at det er produsent som skal sørge for tredjepartsverifisering av konsulentens arbeid.

Konsekvenser av endringen: Endringen er kun en presisering av allerede eksisterende plikter, og får ingen konsekvenser.

4.4.3 Deling av kostnadene knyttet til undersøkelsen som følge av samarbeid mellom godkjente produsentansvarsselskap

Miljødirektoratets anbefaling: Det tilføyes et nytt andre ledd i § 7A-22 *Samarbeid mellom godkjente produsentansvarsselskap*, som fastslår at produsentansvarsselskap som godkjennes etter at konsulentoppdraget er betalt skal dekke en forholdsmessig andel av kostnadene til eksisterende produsentansvarsselskap for konsulentoppdraget.

Det tilføyes videre et nytt tredje ledd som fastslår at Miljødirektoratet kan fastsette kostnadsfordelingen mellom produsentansvarsselskapene etter første og andre ledd, dersom produsentansvarsselskapene ikke kommer til enighet.

Innspill: Grønt Punkt Norge påpeker at dersom et produsentansvarsselskap etablerer seg første året og andre selskaper etablerer seg ett eller to år senere, er det lagt opp til at hele kostnaden vil havne på det selskapet som er etablert først, og selskap som blir godkjent på et senere tidspunkt kan slippe unna denne kostnaden. Det vil innebære at produsentansvarsselskap som registrerer seg sent, kan få lavere kostnader og dermed tilby sine medlemmer et lavere vederlag. Dette vil i så fall bli konkurransevridende. De mener at det - for å unngå denne typen konkurransevridning - bør forskriftsfestes at Miljødirektoratet organiserer utbetaling av kostnader til konsulent og krever inn dette fra nye produsentansvarsselskap, og tilbakebetaler til produsentansvarsselskapene som så langt har dekket kostnadene.

Miljødirektoratets vurdering: Vi ser utfordringen i situasjonen skissert av Grønt Punkt Norge, men mener at produsentansvarsselskapene bør fordele kostnadene til undersøkelser seg imellom. Vi anbefaler derfor en plikt for produsentansvarsselskap som godkjennes etter at konsulentoppdraget er betalt til å dekke en forholdsmessig andel av kostnadene for konsulentoppdraget til eksisterende produsentansvarsselskap. Samtidig ser vi behov for å ha en sikkerhetsventil dersom produsentansvarsselskapene ikke kommer til enighet, slik at Miljødirektoratet kan fastsette kostnadsfordelingen mellom produsentansvarsselskapene. Dette gjelder både når produsentansvarsselskapene samarbeider om undersøkelsene og når et selskap godkjennes etter undersøkelsene er gjennomført.

Konsekvenser av ny vurdering: Vi forventer at endringen vil avhjelpe problemet Grønt Punkt Norge peker på med fordeler til de(n) som etablerer seg sist. Endringen vil likevel gi en administrativ merbyrde for produsentansvarsselskapene ved å beregne, komme til enighet om

og overføre den forholdsmessige andelen. Hvis Miljødirektoratet fastsetter kostnadsdeling, vil dette innebære en merkostnad for direktoratet.

4.4.4 Involvering av produsentene

Miljødirektoratets forslag: § 7A-23 *Involvering av kommunene* endres til *Involvering av kommunene og produsentene*. I bestemmelsens første setning presiseres det at kommunene skal høres og gis anledning til å uttale seg gjennom interesseorganisasjon, samt at dette første gang skal skje i forbindelse med *inngåelse av konsulentoppdrag*. Vi foreslår at det tilføyes at også bransjeorganisasjoner for produsenter skal høres og gis anledning til å uttale seg på vegne av produsentene før satsene bestemmes.

Innspill: Flere representanter fra berørte produsenter mener at produsentene skal forelegges beregningene.

Miljødirektoratets vurdering: I det opprinnelige forskriftsforslaget foreslo vi at anbefalt sats per innbygger skal forelegges kommunene i forbindelse med konsulentoppdraget, i forbindelse med konsulentens undersøkelser, og før satsene bestemmes. Vi presiserte i høringsnotatet av 27. juni 2024 at anbefalt sats per innbygger skal forelegges KS på vegne av kommunene før satsen endelig bestemmes av konsulenten i sin rapport, og at produsentene også bør gis anledning til å uttale seg. Det er nødvendig at kommunene høres tidlig i prosessen, da de sitter med avgjørende kunnskap om kostnadene som skal beregnes. Etter å ha sett på ordlyden igjen ser vi at det var noe uklart i forskriften på hvilke stadier i prosessen kommunene skal gis anledning til å uttale seg. Vi foreslår derfor en presisering av at kommunene først skal gis anledning til å uttale seg i forbindelse med inngåelse av konsulentoppdraget. I lys av høringsinnspillene ser vi videre at det er hensiktsmessig å forskriftsfeste produsentenes rett til å uttale seg mot slutten av konsulentens arbeid, når analysen og beregningene er gjort. I det vedlagte forslaget er det også presisert at det er representanter for kommuner og produsenter som skal høres, og ikke hver enkelt aktør.

Konsekvenser av ny vurdering: Endringen tydeliggjør at produsentene skal involveres, noe som bidrar til å sikre at produsentene ikke blir stående utenfor kostnadsberegningsprosessen. Vi forventer at god involvering forbedrer beregningene, og bidrar til felles forståelse mellom kommunene og produsentene.

4.4.5 Fastsettelse av satser for utbetaling til kommunene

Miljødirektoratets forslag: Andre ledd i § 7A-24 om Miljødirektoratets rett til å kreve gebyr ved fastsettelse av satser fjernes. Det tas inn et nytt andre ledd om at Miljødirektoratet kan fastsette satser basert på en skjønnsmessig totalvurdering av tilgjengelig informasjon.

Miljødirektoratets vurdering: Vårt opprinnelig forskriftsforslag inneholdt en rett for Miljødirektoratet til å kreve gebyr i de tilfellene Miljødirektoratet fastsetter de nødvendige satsene for utbetaling til kommunene. Miljødirektoratet har vurdert dette på nytt, og mener fastsettelsen av satser ikke er kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i

medhold av loven blir fulgt etter forurensningsloven § 52a. Vi fjerner derfor Miljødirektoratets adgang til å kreve gebyr ved fastsettelse av satser som var inntatt i § 7A-24 andre ledd.

Vi har foreslått endringer for hvordan satsene for beregning av årlig utbetaling til kommunene skal fastsettes i § 7A-20. Disse endringene gjør at vi ser behov for å justere ordlyden i § 7A-24. I høringsnotatet av 27. juni 2024 ble det presisert at dersom Miljødirektoratet skal fastsette satser etter § 7A-24, vil Miljødirektoratet kunne fastsette satsene etter en overordnet skjønnsmessig totalvurdering med utgangspunkt i eksisterende dokumentasjon, slik som resultat og underlagsdokumenter fra konsulent, rapport fra tredjepart, satser i andre land, og ev. dokumentasjon gitt av KS på vegne av kommunene i forbindelse med konsulentens foreleggelse. Vi ser at endringen og konkretiseringen av metoden i § 7A-20 skaper behov for å tydeliggjøre Miljødirektoratets adgang til skjønnsmessig fastsettelse av satsene.

Konsekvenser av ny vurdering: Ved å fjerne Miljødirektoratets adgang til å kreve gebyr ved eventuell fastsettelse av satsene for utbetaling til kommunene, flyttes kostnadene for dette arbeidet fra produsentene til det offentlige. Endringen som gjelder hvordan satsene for beregning av årlig utbetaling til kommunene kan fastsettes dersom Miljødirektoratet skal gjøre dette, får ingen nye konsekvenser sammenlignet med vårt forrige forskriftsforslag, siden det kun er en tydeliggjøring av det som allerede har vært på høring.

4.5 Kommunenes plikter

Miljødirektoratets forslag: § 7A-25 Melding til produsentansvarsselskapene eller produsentene i vårt opprinnelige forskriftsforslag fjernes.

Miljødirektoratets vurdering: Vi har gjort en ny vurdering av kommunenes plikt til å melde seg til godkjente produsentansvarsselskap årlig for å motta utbetaling. Vi mener at det ikke er nødvendig å pålegge kommunene en slik meldeplikt. Produsentansvarsselskap har allerede plikt til å etablere et system for utbetaling til kommuner etter § 7A-16, og en del av denne plikten vil være å kontakte kommunene for å skaffe den nødvendige informasjonen for å muliggjøre årlig utbetaling.

Konsekvenser av ny vurdering: Endringen vil bety noe administrativt merarbeid for produsentansvarsselskapene ved at de selv må kontakte kommunene for å skaffe de opplysninger som er nødvendig for årlig utbetaling. Dette merarbeidet vil begrenses dersom produsentansvarsselskapene velger å samarbeide om systemet for utbetaling.

4.6 Gebyr for arbeid med godkjenning og årsgebyr for produsentansvarsselskap

Miljødirektoratets forslag: Gebyrsatsene i § 7A-27 for arbeid med godkjenning og årsgebyret i § 7A-28 for årsgebyr for produsentansvarsselskap endres.

Miljødirektoratets vurdering: Gebyrsatsene i § 7A-27 for arbeid med godkjenning i vårt opprinnelige forskriftsforslag fra 2024 var lik gebyrsats i andre produsentansvarsordninger i avfallsforskriften i 2024. For beløpet i § 7A-28 for årsgebyr for produsentansvarsselskap var det den samme timeprisen som lå til grunn for beregningen av beløpet som i andre produsentansvarsordninger i avfallsforskriften i 2024. Gebyrsats for arbeid med godkjenning og årsgebyr for produsentansvarsselskap i avfallsforskriften kapittel 1, 4, 5, 6, 7 og 14 er blitt endret i samsvar med endring i konsumprisindeksen, og disse endringene trådte i kraft 1. januar 2025⁷. Vi vurderer det hensiktsmessig å endre tilsvarende gebyrsats og årsgebyr i forskriftsforslaget.

Konsekvenser av ny vurdering: Sammenliknet med vårt opprinnelige forskriftsforslag gir endringene av gebyrsatsene i tråd med endringene i konsumprisindeksen gir en begrenset merkostnad for produsentansvarsselskapene, og dermed i neste omgang for produsentene.

Vedlegg

- Endret forslag til forskrift (kapittel 7A)
- Gjennomgang av produsentansvar - delrapport 2
- Høringsnotat av 27. juni 2024
- Anbefaling om endringer i avfallsforskriften om produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast_ sammenstilling av innspill som ikke er knyttet til foreslåtte endringer i kapittel 7A

⁷ Forskrift [12 des 2024 nr. 3118](#)