

Miljødirektoratet

17. Desember 2024

Høringsinnspill til forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur, som inneholder plast (ref. 2024/8046)

Miljøstiftelsen Bellona ønsker med dette å gi innspill til den forslåtte forskriftsendring beskrevet i høringsnotatet og forskriftsforslaget som Miljødirektoratet har sendt på offentlig høring (ref. 2024/8046). Tiltak som dette er nødvendige for å redusere plastforsøpling i det marine miljøet og fremme sirkulærøkonomiske løsninger innenfor disse næringene. Vi har likevel kommentarer som vi håper kan bidra til å styrke forskriften.

Oppsummering

- Bellona påpeker at prosessen for å innføre produsentansvarsordning i Norge er betydelig forsinket, og det er derfor usannsynlig at ordningen kan ferdigstilles innen 2025, slik EU-direktivet satt som frist. Dette burde vært unngått.
- Bellona understreker at produsentansvarsordningen må dokumentere både økt gjenvinning av fiskeutstyr og en reduksjon i plastforsøpling langs norske kysten for å sikre at tiltakene faktisk bidrar til en sirkulær økonomi og mindre miljøbelastning.
- For å fremme økt resirkulering av utstyr i fiskeri og akvakultur, må design for gjenvinning prioriteres, blant annet ved å redusere antall materialkombinasjoner og bruke enkle polymerer.
- Bellona understreker viktigheten av holdningsskapende arbeid og foreslår opplæringstiltak for fiskere og røktere for å fremme miljøvennlig håndtering av plastavfall i havbruksnæringen og forebygge plastforsøpling.
- Bellona kritiserer manglende innsamlingsmål for kassert fiskeutstyr i tråd med EU-direktivet og foreslår konkrete mål for å fremme økt innsamling.

Forsinket prosess

Før vi går inn på forskriftens innhold, ønsker vi å påpeke at denne høringen burde ha kommet betydelig tidligere. Som nevnt i høringsnotatet (kapittel 5.1), skulle produsentansvaret være på plass innen 31. desember 2024, som foreskrevet i direktivet om plastprodukter¹ (artikkel 8, punkt 8, jf. artikkel 17, nr. 1). Høringsnotatet (kapittel 3) bemerker videre at rettsakten ble innlemmet i EØS-avtalen allerede 24. september 2021. Dette innebærer at Norge hadde over tre år på å utarbeide en forskrift for produsentansvar – en tidsramme som burde vært mer enn tilstrekkelig. Likevel valgte man å utsette prosessen til siste øyeblikk, med en høringsfrist satt til 23. desember 2024. Dette gjør det umulig å sikre at produsentansvarsordningen vil være operativ innen fristen på 31. desember 2024.

Videre ønsker vi å fremheve at et utredningsarbeid allerede var påbegynt i 2018. Mepex og SALT utarbeidet på oppdrag fra Miljødirektoratet en rapport som la grunnlaget for en produsentansvarsordning for fiskeri- og akvakulturnæringen². I tillegg var Norges plaststrategi, publisert av Solberg-regjeringen i 2021, tydelig på at det skulle innføres produsentansvar for plastbasert utstyr brukt i fiskeri- og akvakultur³. Disse faktorene indikerer at både politisk vilje og nødvendig grunnlag har vært tilgjengelig i flere år, men uten at dette har resultert i fremdrift.

Ser vi på våre naboland, har både Sverige og Danmark kommet langt i implementeringen av tilsvarende ordninger. I Sverige har produsenter av fiskeutstyr allerede vært pålagt å registrere seg hos Naturvårdsverket siden 1. november 2022⁴. I Danmark måtte produsenter registrere seg i produsentregisteret hos Dansk Producent Ansvar senest 31. mai 2024⁵. Disse tiltakene sikrer at begge landene vil oppfylle fristene og ha sine produsentansvarsordninger operativt innen 31. desember 2024.

Vi forventer at Miljødirektoratet tar lærdom av denne prosessen og sikrer at fremtidige forskrifter implementeres i tide for å unngå lignende forsinkelser.

Dokumentasjon

Fiskeri og akvakultur bidrar betydelig til plastforsøpling langs norskekysten og er blant hovedkildene til avfall som fjernes fra strender. Taustumper utgjør den største avfallskategorien nasjonalt, mens fiskekroker og EPS (isopor) også er blant de vanligste funnene i flere fylker. Totalt sett utgjorde avfall fra fiskeri og havbruk 31 % av alt avfall som ble ryddet i Norge i 2023, målt i

antall enheter⁶. For kassert tau ble 45 % sendt til gjenvinning, 48 % brent, og 7 % deponert⁷. For annet fiskeutstyr som trål, not, line, garn og feller, ble 55 % gjenvunnet, 21 % brent og 24 % deponert⁸.

Dette er dagens situasjon. Produsentansvarsordningen har som mål å forebygge og redusere miljøpåvirkning, forsøpling, og spredning av mikroplast, samt å fremme en sirkulær økonomi (§ 7B-1). Bellona mener at det også er avgjørende å dokumentere forbedringene som følger av ordningen. Vi foreslår at det gjennomføres jevnlig studier som måler reduksjonen av plastforsøpling langs norske strender fra fiskeri- og akvakulturutstyr, som tau og nøter, samt økningen i mengde og prosentandel av utstyr som gjenvinnes.

Selv om rapporteringskravene i § 7B-17 sikrer dokumentasjon av mengder og behandling av kassert fiskeutstyr, mener vi det også bør inkluderes systematisk dokumentasjon av redusert forsøpling over tid. Dette vil gi et helhetlig bilde av ordningens effekt på både miljø og ressursbruk.

Sirkulær produktdesign

For å sikre at produsentansvarsordningen fører til økt resirkulering av utstyr, må produktene designes med tanke på gjenvinning og ombruk. I dag er bare rundt én tredjedel av tauene egnet for resirkulering, hovedsakelig på grunn av komplekse materialkombinasjoner som gjør det vanskelig å separere materialene effektivt⁹. Når det gjelder nøter, benyttes seks ulike polymerer som hovedmaterialer i Europa, men opptil 700 forskjellige kombinasjoner av polymerer og andre materialer brukes i produksjonen⁹. Dette reduserer både gjenbruksmuligheter og materialgjenvinning.

Ved å redusere antall materialtyper og prioritere design med enkle polymerer, kan både demontering og resirkulering forenkles betydelig. EU-kommisjonens oppdrag til CEN om å utvikle harmoniserte standarder for sirkulært design av fiskeutstyr som nevnt i høringsnotatet (kapittel 5.1) er et viktig skritt i riktig retning, som også bør implementeres i Norge. Bellona mener at design for gjenvinning og implementering av standarder for produktdesign er helt avgjørende for å fremme en mer bærekraftig håndtering av kassert fiskeutstyr og oppnå bedre ressursutnyttelse.

Holdningsskapende arbeid og bedre håndtering av plastavfall

Holdningsskapende arbeid, slik det foreslås i § 7B-8, er en avgjørende forutsetning for å redusere avfallsproduksjon og sikre bedre håndtering av plastavfall. Manglende bevissthet blant fiskere og røktere om konsekvensene av plastforurensning og tilgjengelige resirkuleringsalternativer bidrar til unødvendig forsøpling og press på økosystemene.

I Bellona har vi i samarbeid med Grieg Seafood, NTNU og NCE Seafood Innovation, med støtte fra Handelens Miljøfond, utviklet et gratis nettkurs om god plasthåndtering i havbruksnæringen, kalt «Praktisk talt plast»¹⁰. Kurset gir innsikt i plastbruk i næringen, hvordan plast kan holdes ute av naturen, og hvordan brukt utstyr kan resirkuleres. Målet er å øke bevisstheten blant røktere om deres viktige rolle i plastens livssyklus og hvordan de kan bidra til å hindre plastforsøpling.

Kurset er åpent og tilgjengelig for alle, og Bellona foreslår at dette benyttes aktivt som verktøy for å fremme miljøvennlig håndtering av plastavfall og redusere plastforsøpling. Kurset kan videreutvikles og tilpasses etter behov.

Innsamlingsmål

EU-direktivet om plastprodukter krever at medlemslandene fastsetter en nasjonal minste årlig innsamlingssats for kassert fiskeutstyr (artikkel 8, punkt 8). Norge har imidlertid valgt å avvike fra dette kravet. I forskriftutkastet foreslås det kun at en «rimelig mengde kassert fiskeutstyr» skal samles inn gjennom produsentansvarsordningen i første omgang (§ 7B-4). Bellona ser ingen grunn til at Norge skal avvike fra dette kravet, og mener at dette sender et feil signal til næringen ved å antyde at en høy innsamlingsgrad av kassert fiskeutstyr ikke er en prioritet.

Å redusere karbonutslippene fra plastindustrien blir en avgjørende prioritet i fremtiden. Mekanisk gjenvinning er identifisert som en nøkkelteknologi for å redusere behovet for ny plastproduksjon¹¹. Derfor må vi maksimere innsamlingen av plastavfall, slik at mest mulig materiale kan gjenvinnes. Havbruksnæringen er preget av et begrenset antall aktører som håndterer store komponenter, noe som gir gode forutsetninger for en høy innsamlingsgrad av utstyr. Da noen produkter er enklere å resirkulere, finnes det muligheter for å fastsette separat innsamlingsmål for hver av dem, og øke det over tid. Sverige har satt et konkret innsamlingsmål: minst 20 % av mengden utstyr satt på det svenske markedet i løpet av samme kalenderår, et mål som skal være oppnådd innen 2027¹².

Bellona foreslår at Norge inkluderer klare og konkrete mål for innsamlingsgrad i forskriften, med en gradvis opptrapping over tid. Vi oppfordrer til en fortsatt dialog med næringsaktørene for å sikre at kravene blir både realistiske og praktisk gjennomførbare. Et foreslått mål kan være å starte med et realistisk nivå for 2027, med mulighet for justering basert på oppnådde innsamlingsresultater.

Øvrige punkter

- Bellona støtter rapporteringsplikten (§ 7B-11), spesielt kravet om detaljert dokumentasjon av plastprodukter som settes på markedet, mengden som samles inn separat, og hvordan det innsamlede utstyret behandles (§ 7B-17). Vi anbefaler at en oppsummering av disse rapporterte mengdene gjøres offentlig tilgjengelig for å sikre transparens og fremme ansvarlighet.
- Bellona støtter tredjepartverifisering (§ 7B-17), men minner om at verifiseringsparten skal være fullstendig uavhengig for å sikre tillit, objektivitet og nøyaktighet i vurderingene, samt unngå interessekonflikter.
- Bellona støtter evalueringskravene innen juli 2027 som nevnt i høringsnotatet (kapittel 5.1) og foreslår at en evaluering gjennomføres i samarbeid med hele bransjen, for å sikre at eventuelle endringer forbedrer og styrker produsentansvarsordningen.

Avslutningsvis mener vi at forslaget om utvidet produsentansvar representerer et viktig skritt mot redusert forsøpling og økt materialgjenvinning av utstyr fra fiskeri, fritidsfiske og akvakultur. Vi setter pris på muligheten til å dele våre innspill. Ta gjerne kontakt med oss om dere har spørsmål eller behov for dialog.

Med vennlig hilsen
Miljøstiftelsen Bellona

Marina Hauser
LCA-rådgiver

Christian Eriksen
Fagsjef

Referanser

1. EC. DIRECTIVE (EU) 2019/904 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. *Official Journal of the European Union*. Published online 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN>
2. Sundt P, Briedis R, Skogesal O, Standal E, Johnsen HR, Schulze PE. *Underlag for å Utrede Produsent-Ansvarsordning for Fiskeri-Og Akvakulturnæringen.*; 2018.
3. Regjeringen. *Noregs Plaststrategi.*; 2021. Accessed November 9, 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/noregs-plaststrategi/id2867004/>
4. Swedish Agency Marine and Water Management. Producer responsibility for fishing gear. 2024. Accessed November 18, 2024. <https://www.havochvatten.se/en/facts-and-leisure/environmental-impact/producer-responsibility-for-fishing-gear.html>
5. DPA. Special for fishing gear. 2024. Accessed November 18, 2024. <https://producentansvar.dk/en/products-and-responsibility/single-use-plastic/fishing-gear/>
6. Hold Norge Rent. *Rydderapporten 2023.*; 2024.
7. Deshpande PC, Muntaha ST, Alnes RB. Multi-stakeholder perspective to generate evidence and strategies for sustainable management of ropes from the fishing sector of Norway. *Mar Pollut Bull.* 2023;197. doi:10.1016/j.marpolbul.2023.115798
8. Deshpande PC, Philis G, Brattebø H, Fet AM. Using Material Flow Analysis (MFA) to generate the evidence on plastic waste management from commercial fishing gears in Norway. *Resources, Conservation and Recycling: X.* 2020;5. doi:10.1016/j.rcrx.2019.100024
9. European Commission. Study on Circular Design of the Fishing Gear for Reduction of Environmental Impacts. Published online July 2020. doi:10.2826/548271
10. Grieg Seafood, Bellona, NCE Seafood Innovation, NTNU. Praktisk talt plast. 2024. Accessed November 19, 2024. <https://praktisktaltplast.no/>
11. Bellona Europe. *Decarbonising Plastics: A Review of Potential Decarbonisation Pathways of Plastics Production and End-of-Life Treatment.* Accessed December 5, 2024. <https://eu.bellona.org/publication/decarbonising-plastics/>
12. Naturvårdsverket. Extended producer responsibility for fishing gear. 2024. Accessed November 21, 2024. <https://www.naturvardsverket.se/en/guidance/extended-producer-responsibility-epr/extended-producer-responsibility-for-fishing-gear/>