

Miljødirektoratet
post@miljodir.no

Vår dato: 27.09.2024
Deres dato: 27.06.2024
Vår referanse: AP
Deres referanse: 24/6347

Høringssvar – Gjennomføring av engangsplastdirektivet artikkel 8 om utvidet produsentansvar for enkelte plastprodukter mv.

Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Mat og Drikke viser til høring av forslag til forskrift gjennomføring av engangsplastdirektivet artikkel 8 jf. art 17 om utvidet produsentansvar. I hovedsak innebærer forslaget at kommunene skal motta et pengebeløp per innbygger fra produsenter av enkelte plastprodukter basert på en omfattende administrativ prosess.

Sammen med en rekke næringsorganisasjoner og fagmiljøer innenfor plastforsøpling, plastforurensning og plastoppyrdding, vil vi sterkt fraråde en slik forskrift og i stedet gjennomføre direktivbestemmelsen med en miljøavtale mellom organisasjoner og Klima- og miljødepartementet. Vi viser til ordlyden i engangsplastdirektivet artikkel 17 (3), som likestiller miljøavtale mellom myndighetene og berørte økonomiske sektorer med alternativet som Miljødirektoratets forslag bygger på.

Vi er kjent med at Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet så langt har vært skeptiske til gjennomføring av artikkel 8 ved avtale. Vi mener det ikke lenger er grunnlag for en slik skepsis i lys av nye fakta og juridiske avklaringer som er gjennomført i samarbeid med sterke fagmiljøer. Vi mener Klima- og miljødepartementet må ta et opplyst valg, og vekte inn argumenter som taler for miljøavtale som implementeringsmetode. Det er etter vårt syn tunge miljøfaglige-, miljøpolitiske- og miljørettslige argumenter for slik gjennomføring.

Norge har særlige fortrinn som må hensyntas i valg av gjennomføringsmetode: Vi har sterke plastfaglige kompetansemiljøer som i samarbeid med næringslivet kartlegger, forsker, forebygger, rydder og tildeler midler til et utstrakt innovasjonsarbeid for å motvirke plastforsøpling og plastforurensning. Næringslivet og organisasjonene ønsker å oppfylle sitt produsentansvar etter direktivet ved å bruke avtale som virkemiddel for å oppnå ambisiøse miljømål og gjennomføre konkrete tiltak som faktisk gir en sterk miljøforbedring. Vi mener dette vil være best i samsvar med direktivets formål og intensjon. Miljøavtaler viser seg å være en særlig effektiv måte for å oppnå ambisiøse miljømål og samtidig redusere administrative kostnader.

Vi mener høringsdokumentene ikke oppfyller utredningsinstruksens krav. Etter utredningsinstruksen skal alternative tiltak identifiseres og utredes. Høringsnotatet viser svært kortfattet til det likestilte implementeringsvalget som i vårt tilfelle er miljøavtale, ei heller drøftes dette med et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Når forslaget bygger på et omfattende administrativt system med betydelige administrative kostnader, skjerper dette etter vårt syn kravet om å belyse og vurdere alternative implementeringsvalg.

Miljøfaglige argumenter for miljøavtale

Vi har merket oss at Miljødirektoratet presiserer at *"Det er ikke satt nye mål om ambisjonsnivå for oppryddingen, og de samfunnsøkonomiske kostnadene er derfor først og fremst knyttet til å etablere og administrere produsentansvaret."*

Vi er sterkt uenig i at gjennomføringsvalget av næringslivets utvidede produsentansvar ikke skal involvere næringslivet og produsentene på annen måte enn å betale en beregnet sum per innbygger til kommunene. Kjernen i et utvidet produsentansvar er at næringslivet selv har ansvar for ambisiøs miljømåloppnåelse og sørger for gjennomføring av tiltak som faktisk virker på en kostnadseffektiv måte. Vi viser til OECDs arbeid om utvidet produsentansvar og rapport fra NHO-fellesskapet om utvidet produsentansvar, her:

<https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/2023/ny-nho-rapport-om-utvidet-produsentansvar/>

Når miljøavtale er et fullstendig likeverdig alternativ til implementeringsmetode, vil vi særlig fremheve miljøfaglige argumenter for at Norge skal velge miljøavtalesporet ved gjennomføring av SUP artikkel 8:

- Forsøpling av engangsplast er ikke jevnt fordelt blant kommunene. Enkelte kommuner har få innbyggere, men et betydelig forsøplingsproblem. Dette kan eksempelvis gjelde små kommuner med mange hyttebeboere eller stort tilfang av turister. Videre har kommunene ulike profil med hensyn til forbruk. Bykommuner har et større forbruk av mat på farten, med og dermed større volum av engangsplast. Et vesentlig moment er at det store volumet av forsøpling og den mest alvorlige forurensningen ikke ligger i de offentlige rommene som jevnlig og på ordinær måte ryddes av kommunene, men i såkalte akkumuleringsområder som eksempelvis langs ferdselsveier, elver eller der hvor havstrømmer, vind og vær gjør at søppel samles opp. Denne forsøplingen utgjør trolig det største miljøproblemet, men ligger utenfor rammen av modellen som Miljødirektoratet har foreslått. 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.
- Næringslivet ønsker å opprette støtteprogrammer for opprydding som best fremmer formålet med engangsplastdirektivet. Vi anbefaler å involvere Handelens Miljøfond med den betydelige kompetansen de besitter for å organisere og drifte tildeling av midler. Slik kan konkrete oppryddingsprosjekter og øvrige tiltak gjennomføres for å sikre ambisiøs måloppnåelse. Det vil være naturlig at hele eller deler av pengestrømmen fra næringslivet kanaliseres til HMF for en kostnadseffektiv etablering og drift av søkbare støtteprogrammer. Programmene innrettes for være attraktive for kompetente ryddemiljøer og tilhørende ekspertise, også for ryddeprosjekter i regi av kommuner. Tildelingene vil skje på faglig grunnlag og i samsvar med beste praksis for støttetildeling.
- Næringslivet ønsker også å benytte norske kompetansemiljøer, forskningsresultater og annen miljøfaglig ekspertise for å sikre at målrettede tiltak gjennomføres. Forskningsmiljøene gjør stadige framskritt for å løse plastfloken, med fornyet kunnskapsgrunnlag fra pågående overvåkningsprogrammer. Eksempelvis vil Rydd i Tide skaffe lange dataserier med tusenvis av datapunkter til bruk for å identifisere målrettede tiltak. Med en miljøavtalemodell vil altså tiltaksmidler kunne styres dit effekten er størst. Vi viser også til forskningsfakta fra NORCE om at plastforsøpling i større grad enn tidligere antatt resulterer i plastforurensning og økte ulemper for det ytre miljø.

Opprydning i hot-spots vil begrense slike utslipp og virkninger. Det vil også være økonomiske fordeler ved en slik strategi. NORCE fremhever også behovet for innovative tiltaksmodeller ved gjennomføring av direktiver.

- Næringslivet og samarbeidende aktører besitter betydelig kompetanse for å fremme holdningsskapende arbeid for å fremme direktivets formål, og ønsker å ta ut den fulle effekten av dette ved inngåelse av en eventuell miljøavtale. Det vil være naturlig å vektlegge dette når valg av implementeringsmetode skal gjøres av Klima- og miljødepartementet.

Næringspolitiske argumenter for en miljøavtale

Næringslivet ønsker å ta sitt produsentansvar på alvor ved å ta ansvar for måloppnåelse og ha innflytelse på løsningene. Det vil fremme innovasjon, kostnadseffektivitet og tiltak som faktisk virker og som er forankret i vitenskapelige fakta.

Norge har svært gode erfaringer med miljøavtaler for kostnadseffektiv gjennomføring av miljømål. Vi viser til andre avtaler på miljørettens område, herunder NOx-avtalen, Bransjeavtalen om matsvinn, Prosessindustriens miljøfond og Handelens Miljøfond, alle omtalt i rapporten "Miljøavtale om plastprodukter – Et samlet næringsliv kan redusere miljøbelastningene fra engangsplass", overlevert statsråden 1.4.2020 etter mandat fastsatt av Klima- og miljødepartementet. Rapporten inneholder et utkast til avtale det er naturlig å bygge videre på. Utvalget representert ved næringsorganisasjonene, Hold Norge Rent og WWF leverte en omforent rapport: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljoavtale-om-plastprodukter/id2702585/>

Vi reagerer på at høringsforslaget er tungt preget av administrative byrder i mange ledd som skal betales av produsentene. I realiteten minner forslaget om en "fiskal avgift" fastsatt på en særdeles administrativt tungvint måte, uten konkretiserte miljømål. Dette er fremmed i Norge i eksisterende produsentansvarsordninger. Vi viser til høringsnotatet om dette:

"Produsentansvarsselskapene vil få administrative byrder som må bæres av produsentene. Dette omfatter blant annet kostnader til å søke Miljødirektoratet om godkjenning som produsentansvarsselskap, få utført undersøkelser og kostnadsberegninger, gjennomføre utbetalinger til kommunene, og å rapportere til Miljødirektoratet. Søknadsbehandling, vurdering av rapporter og annen kontroll og tilsyn med ordningen vil kreve ressurser hos Miljødirektoratet. Disse kostnadene vil overføres til produsentene gjennom gebyrer. Vi forventer at det vil være mer krevende for små enn store produsenter å følge opp reguleringen som ofte har begrensede ressurser og begrenset kompetanse til å følge med på og å følge opp reguleringer. I tillegg vil de i mindre grad kunne dra nytte av stordriftsfordeler. Kommuner vil få administrative oppgaver knyttet til kartlegging av egne kostnader, og til å bistå med vurderinger av kostnadsfordeling på ulike produkttyper. Kommunene må også melde kontonummer til produsentansvarsselskap for å motta penger. Den administrative byrden forventes å være størst i begynnelsen, men reduseres over tid som følge av etablerte rutiner og statistikker."

Vi oppfordrer til å velge implementeringsmetode som sterkt reduserer administrative kostnader.

Vi opplever at produsenter gjennomgående er positive til miljøavtale som oppfyller direktivets krav. Gratispassasjerproblematikken vil etter vår vurdering ikke være et tungt motargument.

Avtalealternativet vil etter vårt syn fremstå vesentlig mer motiverende for bedriftene enn forskriftsforslaget fra Miljødirektoratet, og det er grunn til å forvente stor oppslutning fra bedriftene. Under enhver omstendighet vil det alltid være en viss lekkasje for plastprodukter som kommer inn til landet via turisme, grensehandel, netthandel og andre kilder, og som ikke enkelt kan løses med offentlig myndighetsutøvelse og forholdsmessige tiltak.

Rettslige argumenter for en miljøavtale

Næringslivet ønsker å levere en avtalemodell som oppfyller SUP-direktivet artikkel 17 (3). Rettsgrunnlaget for en avtale er god beskrevet i SUP artikkel 17 (3), og ESA har i møte med organisasjonene 15.2.2024 bekreftet at norske myndigheter står fritt til å velge slik implementeringsmetode.

Vi viser også til notat fra Wikborg Rein datert 14. mars 2024 *"Rettslig handlingsrom for implementering av artikkel 8 i direktivet om engangsplast (EU 2019/904)* vedlagt høringssvaret. Hovedpunktene i notatet er følgende:

- Det er opp til de enkelte lands myndigheter å fastslå hvilket av de to likeverdige alternativene (miljøavtale eller regulering i forskrift) man vil benytte for å gjennomføre det utvidede produsentansvaret.
- Rådet begrunnet miljøavtalebestemmelsen i artikkel 17 (3) med at det var "ønskelig med virkemidler for å redusere administrative kostnader ved direktivet".
- På miljørettens område er det ikke ukjent at det åpnes for gjennomføring av direktiver ved avtaler.
- Tilsvarende avtalebestemmelse finnes i direktiv 2004/12/EF etter forslag fra Parlamentet. Bakgrunnen er et ønske om å skape større fleksibilitet, ved å fokusere mer på resultater enn prosedyrer for gjennomføring av direktiver.
- Det må være presumpsjon for at kravene i avfallsdirektivet 8 og 8 a anses oppfylt dersom man har oppfylt kravene i SUP-direktivet artikkel 17(3).
- Det er SUP-direktivet artikkel 17 (3) som legger føringer for innholdet i en miljøavtale, og bestemmelsen har ingen føringer om betalingsoverføring fra produsent til kommune.
- Avtalen må kunne håndheves. Kompetente myndigheter skal sørge for at det undersøkes hvilke fremskritt som gjøres i henhold til avtalen. Dersom en avtale ikke overholdes, skal medlemsstatene gjennomføre relevante bestemmelser i direktivet gjennom lover og forskrifter.
- Tyskland har gjennomføring muligheten til å gjennomføre artikkel 8 ved avtale etter artikkel 17 (3).
- Virkemiddelet som i størst mulig grad fører til oppfyllelse av direktivets formål bør tillegges størst vekt.
- Med avtale om Plastpartnerskap etter SUP-artikkel 4, er det gode grunner for å legge til rette for en bred avtale etter artikkel 8 som kan være et egnet instrument for innovative løsninger.
- Avtale er godt egnet til å skape eierskap og bred forankring hos næringsaktørene, og dermed legge til rette for kostnadseffektiv gjennomføring av forpliktelsene, og til å styrke norsk konkurransekraft og innovasjonsevne. En avtale vil kunne fylle ut kommunenes lovpålagte krav og øvrige eksisterende initiativer på en smidig måte.

Oppsummerende konklusjon:

Med de særlige fortrinn Norge har med innovative miljøavtaler mellom næringsliv og offentlige myndigheter, støttet av solide kompetansemiljøer med plastfaglig- og tilhørende miljøfaglig kompetanse, bør Norge benytte muligheten til å inngå en miljøavtale som gir sterk miljøeffekt og reduserte administrative kostnader. En slik avtale vil være til nasjonal- og internasjonal inspirasjon for å løse plastfloken og utfordringene SUP-direktivet adresserer.

Vi utdyper dette gjerne i et møte med Miljødirektoratet og KLD.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Næringspolitisk område

NHO Mat og Drikke
Analyse og politikk

Andreas Pihlstrøm
advokat

Terje Sletnes
direktør