

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 27.06.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2019/6955

Saksbehandler:  
Véronique Janand  
Kolbjørnsen

## Anbefaling om forskrift og høringsnotat for produsentansvar for visse engangsprodukter av plast

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet forskriftsforslag og høringsnotat med konsekvensvurdering for produsentansvar for visse engangsprodukter av plast. Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret reguleres i nytt kapittel 18 i avfallsforskriften. Produsentansvaret innebærer blant annet at produsentene dekker kommunenes kostnader knyttet til opprydning av forsøpling etter produktene og innsamling av produktene når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted. Det primære ansvaret legges på produsentene. Produsentene skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap som skal sørge for at produsentenes plikter ivaretas. Vi anbefaler også noen mindre endringer i avfallsforskriften kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall som blant annet innebærer krav til kostnadsdekning for innsamling for avfall fra engangs drikkebegre i plast som ikke er emballasje. Forslagene bør sendes på høring så fort som mulig, både av hensyn til våre EØS-forpliktelser og for at produsentene kan forberede seg på de nye kravene som de vil bli pålagt.

Det vises til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) av 3. april 2023 hvor Miljødirektoratet bes om å utarbeide forskriftsforslag og høringsnotat med konsekvensvurdering for produsentansvar for visse engangsprodukter av plast.

Miljødirektoratet oversender vår anbefaling om forskrift og høringsnotat med konsekvensvurdering for produsentansvar for visse engangsprodukter av plast. Med dette forskriftsforslaget gjennomfører vi bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om plastprodukter (2019/904).

Anbefalingene bygger på våre vurderinger og anbefalinger i KLD-oppdrag om gjennomgang av produsentansvarsordningene i Norge, særlig delrapport 2 som ble sendt KLD 1. november 2022. Hovedgrepet var å etablere en grunnmodell for produsentansvarsordninger, og delrapporten

inneholder i tillegg vurderinger og anbefalinger for gjennomføring av produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast.

Formålet med produsentansvaret er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra de omfattede engangsproduktene av plast, herunder redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast, samt bidra til en sirkulær økonomi. Dette er en ny produsentansvarsordning som skal sørge for at produsentene dekker kommunenes kostnader knyttet til opprydding av forsøpling etter produktene og innsamling av produktene når de kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted. De skal også dekke kostnader for holdningsskapende tiltak for å forebygge og redusere forsøpling, og for å vise ombruksalternativer.

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. Forslaget innebærer imidlertid en vesentlig fordelingsvirkning, der kostnader som kommunene i dag har over kommunebudsjettet, flyttes over til produsenter av produktene.

I tråd med grunnmodellen legges det primære ansvaret på produsentene. Produsentene skal etablere eller knytte seg til et godkjent produsentansvarsselskap som skal sørge for at produsentenes plikter ivaretas.

Dette produsentansvaret gjelder for tre typer engangsprodukter i plast:

1. emballasje og noen produkter som ikke er emballasje (matbeholdere for hurtigmat eller «take away» inkl. lokk, fleksibel innpakning for hurtigmat, drikkevarebeholdere under 3 liter, drikkebegre inkl. lokk og plastbæreposer)
2. våtservietter og ballonger (se nærmere omtale under)
3. tobakksprodukter med filter og filtre til bruk sammen med tobakksprodukter

Felles for disse engangsproduktene av plast er at de er hyppig funnet som forsøpling på europeiske strender.

## Tillit til beregningene og undersøkelser

For å kunne beregne kostnadsdekningen til kommunene må det innhentes informasjon om kostnadstall fra kommuner og gjennomføres plukkanalyser av andeler engangsprodukter av plast i oppryddet forsøpling og i avfallsbeholdere på offentlig sted. Å komme fram til tall som alle berørte parter har tillitt til er utfordrende. Produsent ved produsentansvarsselskap skal anskaffe en uavhengig konsulent hvert tredje år, i samarbeid med eventuelle andre produsentansvarsselskap. Ut fra beregninger av kommunenes kostnader og andeler engangsprodukter av plast i oppryddet og innsamlet avfall, skal konsulenten beregne en representativ sats per innbygger som skal brukes som grunnlag for utbetaling til kommuner ut fra innbyggertall i den enkelte kommune. Bruk av en uavhengig konsulent skal, sammen med krav om å involvere kommunene i prosessen og krav om å anskaffe en tredjepart (fagkonsulent) som skal verifisere konsulentens arbeid, bidra til å øke tilliten til beregningene. Som en sikkerhetsventil anbefaler vi at forskriften åpner for at Miljødirektoratet kan fastsette satsene i enkeltvedtak dersom vi vurderer at produsentenes forpliktelser til kostnadsdekning ikke oppfylles. For å unngå en slik overordnet, skjønnsmessig fastsettelse fra Miljødirektoratet, er det essensielt at partene kommer til enighet på egenhånd.

## Enklere regulering for ballonger

For ballonger er direktivets krav til kostnadsdekning kun knyttet til opprydning av forsøpling, og ikke avfallsbeholdere i offentlig rom. Strandrydderapporter fra Hold Norge Rent og de få rapportene om plukkanalyser av forsøpling i Norge som er tilgjengelige, viser få eller ingen funn av ballonger. Vi ser at det likevel er mulig at ballonger kan medføre noe forsøpling på spesielle "ballongdager" som 17. mai, sommerbursdager, lek med vannballonger osv. Blant annet for å hindre forsøpling har flere kommuner de senere årene ikke tillatt salg av heliumballonger på kommunal grunn på 17. mai. Få eller ingen funn i plukkanalysene og rydderapportene viser at ballonger ikke er et stort nasjonalt forsøplingsproblem, i motsetning til for eksempel sigarett-sneiper, drikkeflasker, plastposer og engangs drikkebegre av plast. Miljødirektoratet mener det er riktig å bruke våre begrensede ressurser på å regulere og forvalte store nasjonale miljøproblemer, og ikke regulere ballonger som ser ut til å være et ubetydelig miljøproblem. Dersom departementet likevel ønsker å regulere produsentansvaret for ballonger, anbefaler vi en forskrift med en enklere, og målrettet regulering av ballonger enn for de andre produktene, slik at ressursbruken for produsenter, produsentansvarsselskap og myndigheter holdes på riktig nivå.

## Ingen delegering av forskriftskompetansen i disse anbefalingene

Vi har ikke anbefalt delegering av forskriftskompetansen for avfallsforskriften kapittel 18 til Miljødirektoratet, siden vi først ønsker å se mer helhetlig på dette for direktiv om plastprodukter og andre EU-regelverk innen avfall og sirkulær økonomi. Vi kommer derfor tilbake til Klima- og miljødepartementet på et senere tidspunkt. Delegering av forskriftskompetanse og eventuell annen kompetanse kan øke ressursbruken hos Miljødirektoratet, men er effektiviserende hos miljøforvaltningen samlet sett og må derfor vurderes nærmere sett i lys av stort press på våre ressurser.

## Gebyrer skal dekke Miljødirektoratets kostnader

Miljødirektoratet har anbefalt bestemmelser om gebyrer til statskassen for vår saksbehandling, kontroll og tilsyn med ordningen, og for utvikling og drift av system for rapportering av nødvendig data for å sikre overholdelse av kravene. Bestemmelsene er utformet for å gi oss handlingsrom til å vurdere nærmere hva som er mest effektiv utforming av disse gebyrene, slik at våre kostnader med å tilby tjenestene og å føre kontroll og tilsyn med ordningen dekkes på en effektiv måte. Vi vil se dette i sammenheng med vår mer helhetlige vurdering av innretningen av gebyrer innen avfall og sirkulær økonomi.

## Overtredelsesgebyr for å redusere gratispassasjerer

For første gang anbefaler vi i tråd med grunnmodellen en forskrift med overtredelsesgebyr for en produsentansvarsordning. Dette er et preventivt virkemiddel for å øke produsentenes økonomiske incentiv til å melde seg inn i produsentansvarsselskap, og vil redusere faren for gratispassasjerer.

## Endringer i avfallsforskriften kapittel 7

Minstekravene til utvidet produsentansvar i EUs rammedirektiv om avfall (2008/98/EF) gjelder for den nye produsentansvarsordningen, og et av kravene er at produsentene skal dekke kostnader til separat innsamling. Her mener vi at et nytt krav til kostnadsdekning for separat innsamling

kun er aktuelt for engangs drikkebegre i plast som selges tomme på rull i butikk, herunder lokk til disse. Miljødirektoratet anbefaler endringer i avfallsforskriften kapittel 7 som blant annet innebærer krav til kostnadsdekning for innsamling også for avfall fra slike produkter som ikke er emballasje. Som del av pågående arbeid med oppdrag fra KLD om endringer i produsentansvaret for emballasje vil vi vurdere om ordlyden i avfallsforskriften kapittel 7 skal endres til "separat innsamling".

## Ikrafttredelse

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvaret reguleres i nytt kapittel 18 i avfallsforskriften for alle tre produktgruppene. For emballasje m.m. og tobakksprodukter anbefaler vi at bestemmelsene trer i kraft straks forslaget er vedtatt, mens vi for våtservietter og eventuelt ballonger anbefaler ikrafttredelse 31. desember 2024 i tråd med EUs krav. Miljødirektoratet anbefaler at nye krav i avfallsforskriften kapittel 7 trer i kraft straks regelverket er vedtatt.

Forslagene bør sendes på høring så fort som mulig, både av hensyn til våre EØS-forpliktelser og for at produsentene kan forberede seg på de nye kravene som de vil bli pålagt.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Ellen Hambro  
direktør

Anne-Marie Vikla  
avdelingsdirektør

## Vedlegg

- 1 Høringsnotat - forskriftsforslag for produsentansvar for visse engangsprodukter av plast
- 2 Notat fra Mepex Consult om små kategorier i plukkanalyser
- 3 Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (nytt kapittel 18 om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast)
- 4 Forslag til forskrift om endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapittel 7