

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 17.09.2026

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/2039

Saksbehandler:
Mette Follestad

Oversendelse av forslag til gjennomføring av emballasjeforordning med forslag til forskrift og høringsnotat

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet om å utarbeide forslag til gjennomføring av emballasjeforordningen. Miljødirektoratet oversender her vår anbefaling og høringsnotat med konsekvensvurdering.

Miljødirektoratet anbefaler å innføre en ny emballasjeforskrift som gjennomfører EUs emballasjeforordning ((EU) 2025/40). Forslaget medfører at avfallsforskriften kapittel 6 om retursystemer for emballasje til drikkevarer og kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall oppheves. Relevante bestemmelser i dagens forskrifter som sikrer gjennomføring av minimumskravene til utvidet produsentansvar, tas inn i og videreføres i emballasjeforskriften. § 2-15 i produktforskriften endres også. Det kan bli behov for å oppdatere status der vi viser til annet regelverk.

I emballasjeforordningen bestemmes det at beslutningene 2001/171/EC og 2009/292/EC som ble gitt i tilknytning til direktivet fortsatt skal gjelde. Vi ser nå at disse beslutningene antakelig ikke er helt godt nok ivarettatt i norsk rett per i dag, slik de er gjennomført i produktforskriften § 2-15. I den nye forskriften § 3-1 foreslår vi noen justeringer for å tydeliggjøre vilkårene for å gjøre unntak fra tungmetall-grenseverdiene for hhv. glassemballasje og plastkasser/plastpaller. Det er også andre krav i beslutningene som ikke ivaretas fullt ut ved reguleringen i forskrift og systemet emballasjeforordningen legger opp til ellers. Dette er imidlertid ikke noen ny situasjon, og vi anbefaler at vi ikke prioriterer å gjøre noe med det nå.

Unntaket for emballasje som bare inneholder blykrystall, som tidligere fulgte av emballasjedirektivet artikkel 11 nr. 2, er ikke videreført i emballasjeforordningen.

Det er imidlertid vedtatt en beslutning i august 2026 som gir unntak i en tidsbegrenset periode og på visse vilkår for slik emballasje.

Vi omtaler dette kort i høringsnotatet og foreslå å gjennomføre denne i en egen prosess.

Forordningen ble gjeldende i EU-landene fra 12. august 2026. Miljødirektoratet foreslår at forskriften trer i kraft 1.10.2027 forutsatt at emballasjeforordningen er tatt inn i EØS-avtalen.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Mathieu Veulemans
Fungerende avdelingsdirektør

Else Ragnhild Hovind Hendel
seksjonsleder

Vedlegg

- Forslag til ny emballasjeforskrift
- Forslag til endringsforskrift produktforskriften § 2-15
- Høringsnotat for gjennomføring for emballasjeforordningen
- Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombrukskrav. Utført av Mepex AS i september-oktober 2024.

Høringsnotat for gjennomføring av emballasjeforordningen

Innhold

Høringsnotat for gjennomføring av emballasjeforordningen	1
Innhold	1
1 Anbefaling og sammendrag	3
2 Slik svarer du på høringen	4
3 Bakgrunn	5
4 Hovedinnhold i den nye reguleringen fra EU	5
4.1 Om underliggende rettsakter	6
4.2 Når får de ulike bestemmelsene virkning?	6
4.3 Overgangsbestemmelser	7
4.4 Vurdering av handlingsrom	7
5 Forslag til gjennomføring og konsekvenser	8
5.1 Overordnet om regelverksforslaget	8
5.2 Overordnet om konsekvenser av forordningen	9
5.3 Formål, virkeområde og definisjoner	12
5.4 Krav til bærekraft og merking	13
5.4.1 Nye restriksjoner for bruk av helse- og miljøskadelige stoffer	13
5.4.2 Materialgjenvinnbarhet	15
5.4.3 Innblandingskrav i plastemballasje	17
5.4.4 Komposterbar emballasje	18
5.4.5 Krav om å redusere vekt/volum av emballasje	19
5.4.6 Krav til merking og informasjon på emballasjen og avfallsbeholdere for separat innsamling av emballasjeavfall	20
5.4.7 Begrensninger i bruk av noen typer emballasje	22
5.5 Emballasje som er ombrukbar eller kan fylles flere ganger	24
5.5.1 Krav til emballasje som er ombrukbar	24
5.5.2 Plikt for den som gjør tilgjengelig eller bruker ombrukbar emballasje eller tilbyr påfyll- løsninger	24
5.5.3 Krav til ombruk	26

5.5.4	Vurdering av kriteriene for å unnta fra ombrukskravene i 5 år	30
5.5.5	Anbefaling om bruk av unntaksmuligheten for ombrukskrav for drikkevareemballasje og transportemballasje i fem år.....	32
5.5.6	Rapporteringskrav på ombruksemballasje	38
5.5.7	Påfyll og ombruk i HORECA-sektoren som tilbyr take-away.....	38
5.6	Krav til dokumentasjon og informasjon.....	40
5.6.1	Samsvarsvurdering og samsvarserklæring	40
5.6.2	Plikt til å informere	41
5.6.3	Framgangsmåter for beskyttelse og markedstilsyn	41
5.7	Tilbyder av distribusjonstjenester	42
5.8	Utvidet produsentansvar	43
5.8.1	Utvidet produsentansvar og produsentansvarsordninger.....	44
5.8.2	Plikt til å stille garanti og krav til finansiell robusthet	46
5.8.3	Produsentregister	47
5.8.4	Rapportering og emballasjedatabase	48
5.9	Håndtering av emballasje og emballasjeavfall	50
5.9.1	Krav til avfallsforebygging	50
5.9.2	Innsamlingssystemer	51
5.9.3	Pantesystemer	52
5.10	Krav til materialgjenvinning	54
5.11	Endringer i direktivet om plastprodukter	55
5.12	Plastbæreposer	56
5.13	Grønne offentlige anskaffelser	56
5.14	Delegering av myndighet.....	57
5.15	Overtredelsesgebyr og straff	57
6	Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring.....	60
	Vedlegg.....	60
	Vedlegg 1 Forslag til forskrift/endringsforskrift	60
	Vedlegg 2 Lenke til rettsakten på norsk ev. dansk/engelsk versjon om det foreligger ...	60
	Vedlegg 3 Oversikt over overgangsbestemmelsene	61
	Vedlegg 4 Oversikt over underliggende rettsaker	61
	Vedlegg 5 Pant- og ombrukssystemer for drikkevare i Norden.....	62
	Vedlegg 6 Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje	63

1 Anbefaling og sammendrag

Miljødirektoratet anbefaler å innføre en ny emballasjeforskrift som gjennomfører EUs emballasjeforordning ((EU) 2025/40). Forslaget medfører at avfallsforskriften kapittel 6 om retursystemer for emballasje til drikkevarer og kapittel 7 om emballasje og emballasjeavfall oppheves. Relevante bestemmelser i dagens forskrifter som sikrer gjennomføring av minimumskravene til utvidet produsentansvar, tas inn i og videreføres i emballasjeforskriften. § 2-15 i produktforskriften endres også. Forordningen ble gjeldende i EU-landene fra 12. august 2026. Miljødirektoratet foreslår at forskriften trer i kraft 1.10.2027.

Formålet med regelverket er å minimere mengden emballasje og emballasjeavfall ved å fremme miljømessig bærekraft gjennom hele emballasjeverdikjeden. Det skal beskytte miljøet mot negative virkninger fra emballasje og emballasjeavfall og bidra til å fremme en sirkulær økonomi fra design og produksjon til bruk og ombruk, innsamling og materialgjenvinning. Regelverket skal blant annet føre til økt bruk av materialgjenvunnet plast som er trygg, og redusere bruken av primære råvarer i emballasje. Emballasjeforordningen gir et harmonisert regelverk for EU/EØS-landene, og dermed et velfungerende indre marked med forutsigbare rammevilkår for framstillere og økonomisk aktører som bringer emballasje og emballerte produkter i omsetning.

Emballasjeforskriften regulerer emballasje og emballerte produkter som gjøres tilgjengelig på det norske markedet og inkluderer krav til leveransekjeden, produktdesign, dokumentasjon og tilgang på markedsinformasjon, innsamling, materialgjenvinning og grønne offentlige innkjøp.

EU-kommisjonen (heretter kalt Kommisjonen) forventer at forordningen vil gi en positiv klima- og miljønytte for EU som helhet. Helårseffekten i 2030 i netto reduserte kostnader for EUs økonomi av å gjennomføre emballasjeforordningen er anslått til totalt 47,2 mrd. euro, sammenlignet med å beholde dagens emballasjedirektiv uten endringer. I dette tallet inngår reduserte kostnader for forbrukerne som følge av mindre emballasjeforbruk på 51,7 mrd. euro og en beregnet økt kostnad for næringslivet på 4,5 mrd. euro. Miljønyttene er beregnet til 6,4 mrd. euro, noe som gir en samfunnsøkonomisk nytte beregnet til 53,6 mrd. euro samlet for alle EU-landene. Kommisjonen har beregnet nytte og kostnader for EU samlet, uten at virkninger for Norge har vært del av analysen. Det foreligger ikke noe underlag for å forsøke å tallfeste nytten eller kostnadene av forordningens krav for Norge. Vi har vurdert konsekvenser i høringsnotatets kapittel 5.2. og videre for de ulike bestemmelsene i forordningen der de omtales i høringsnotatet.

Regelverket vil gi økonomiske og administrative kostnader i Norge, samtidig som redusert emballasjebruk også vil gi innsparinger. Forordningen gir Kommisjonen fullmakt til å komme tilbake med utfyllende rettsakter på en rekke områder. Konsekvensene av disse rettsaktene vil bli belyst etter hvert som de kommer og skal innføres i norsk rett.

Enkelte av kravene i forordningen åpner for å kunne ta i bruk et nasjonalt handlingsrom, forutsatt at gitte kriterier er oppfylt. Vi anbefaler å bruke dette handlingsrommet når det gjør gjennomføringen av forordningen enklere og de ventede klima- og miljømessige fordelene av å gjennomføre de aktuelle bestemmelsene i forordningen er mindre enn de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre dem.

Vi anbefaler å gjøre unntak for plikten til å tilby en andel drikkevarer i ombrukbar emballasje fra 2030 til 2035. Vi har et godt fungerende retursystem for drikkevareemballasje i Norge. Å innføre nasjonalt unntak fra ombrukskravet for drikkevareemballasje vil lette gjennomføringen av forordningen og redusere kostnadene for både drikkevareprodusenter og sluttbrukerne, samtidig som vi unngår

økte utslipp fra transport og vask av flasker som ombrukskravet ville medført, jf. kap. 5.5.5 nedenfor. Det nasjonale handlingsrommet for unntak fra ombrukskravene gjelder for en femårsperiode fra 2030, og kan forlenges for ytterligere femårsperioder forutsatt at de samme kriteriene er oppfylt.

Vi anbefaler også å benytte nasjonalt handlingsrom til å gi unntak fra forbudet mot engangsplast for forhåndspakket fersk frukt og grønt for å sikre at kvaliteten på frukt og grønt varer lengre. Det forventes også at det vil påvirke andelen matsvinn positivt. Miljødirektoratet anbefaler også noen andre utfyllende bestemmelser til emballasjeforordningen for å redusere byrden for små virksomheter.

Vi anbefaler ikke å innføre regulatoriske virkemidler nå for å redusere forbruket av lette plastbæreposer til 40 stykker per person per år, eller tilsvarende i vekt. Vi anbefaler i stedet å la effekten av de grepene Handelens Miljøfond har innført virke en stund til, og vurdere situasjonen når vi ser om dette har vært tilstrekkelig til å nå målene.

Vi anbefaler også å gjøre mindre endringer i to eksisterende bestemmelser som videreføres. Det er en justering av unntak fra forbudet mot tungmetaller i emballasje, og en tilføyelse i rapporteringsbestemmelsen som gjelder papiremballasje.

Etter emballasjeforordningen skal enkelte krav og plikter i emballasjedirektivet (94/62/EC) fortsatt gjelde i en overgangsperiode. Disse er i dag gjennomført i avfallsforskriften og produktforskriften, og foreslås videreført i ny emballasjeforskrift. Det er tatt hensyn til at enkelte av disse bestemmelsene oppheves på ulike tidspunkt frem i tid, jf. emballasjeforordningens artikkel 70. Regulering av produsentansvar som gjennomfører kravene til utvidet produsentansvar i rammedirektivet om avfall ((EU) 2008/98) i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 foreslås også tatt inn i emballasjeforskriften. Det samme gjelder bestemmelsene om reduksjon av avgift, pantestatser og mottaksplicht i avfallsforskriften kapittel 6. Emballasjeforordningen opphever og endrer også enkelte krav i direktivet om plastprodukter ((EU) 2019/904) som er gjennomført i produktforskriften, og som innebærer at denne forskriften må endres.

2 Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med høringsuttalelser er [3 måneder DD. måned ÅÅÅÅ].

Høringsuttalelsene må leveres på miljødirektoratet.no. Her finner du også alle hørings-dokumentene: [\[lenke\]](#)

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: [\[saksbehandler, e-post\]](#)

Vi ber spesielt om innspill på at:

- mikrobedrifter ikke får unntak fra forbudet om å bruke engangsplastemballasje for mat og drikke, se kapittel 5.4.7
- det skal innføres utfyllende bestemmelser blant annet om krav til tredjepartsverifikasjoner på ulike områder, se kapittel 5.7

3 Bakgrunn

Forordning (EU) 2025/40 om emballasje og emballasjeavfall (emballasjeforordningen) er en viktig del av EUs grønne giv og EUs handlingsplan for sirkulær økonomi.¹ Emballasjeforordningen har som mål å redusere forskjellene mellom hvordan medlemsland regulerer emballasje i dag og skape mer forutsigbarhet i det indre marked.

Forordningen trådte i kraft i EU 11. februar 2025 og erstatter dagens direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall (emballasjedirektivet) og endrer forordning (EU) 2019/1020 om markedstilsyn og produktsamsvar (markedstilsynsforordningen) og direktiv (EU) 2019/904 om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (direktivet om plastprodukter).

Emballasjedirektivet og direktivet om plastprodukter er tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Miljødirektoratet forventer derfor at emballasjeforordningen vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Markedstilsynsforordningen er EØS-relevant og innlemmet i EØS-avtalen, men beslutningen om innlemmelse er ennå ikke trådt i kraft. Bestemmelsene i emballasjeforordningen går utover kravene som følger av emballasjedirektivet. Hvis forordningen tas inn i EØS-avtalen, vil Norge være forpliktet til å gjennomføre den i norsk rett.

Emballasje og emballasjeavfall er i dag regulert i avfallsforskriften og produktforskriften, som forvaltes av Miljødirektoratet. Forordningen har bestemmelser om offentlige anskaffelser. Dette regelverket forvaltes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), se kapittel 5.13.

4 Hovedinnhold i den nye reguleringen fra EU

Emballasjeforordningen gir et harmonisert regelverk for EU/EØS-landene, og dermed forutsigbare rammevilkår for framstillere og økonomisk aktør som bringer emballasje og emballerte produkter i omsetning. Formålet er å fremme miljømessig bærekraft gjennom hele verdikjeden, beskytte miljøet mot negative virkninger fra emballasje og emballasjeavfall, bidra til å fremme en sirkulær økonomi, samt motivere til investeringer i bærekraftige løsninger.

Endringene skal bidra til:

- mindre unødvendig bruk av emballasje
- mer ombruk og materialgjenvinning av emballasje med høy kvalitet
- økt innhold av gjenvunnet materiale i ny emballasje
- mindre emballasjeavfall
- mindre bruk av helse- og miljøskadelige stoffer i emballasje
- strenge krav til produsentene for å sikre at de tar ansvar i hele verdikjeden

Emballasjeforordningen inneholder forpliktelser for myndighetene til å oppnå konkrete mål. Samlet mengde emballasjeavfall skal reduseres på landsbasis med henholdsvis 5, 10 og 15 prosent innen 2030, 2035 og 2040, hvor 2018 er referanseår. Videre skal årlig forbruk av lette plastbæreposer på landsbasis ikke overstige 40 stykker per person per år fra 2025. Forordningen viderefører tidligere vedtatte mål om materialgjenvinning.

Det er en rekke dokumentasjonskrav som skal sikre at emballasjen oppfyller forordningens krav, og krav om at informasjonen gjøres tilgjengelig. Det er flere rapporteringskrav, både for produsent og for nasjonale myndigheter.

¹ [Green Deal - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) og [Handlingsplan for sirkulær økonomi, 2020 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Flere av bestemmelsene i forordningen kan bli krevende for små økonomiske aktører. Det er derfor gjort noen unntak for mikrobedrifter². Blant annet gjelder dette for målet om å gjøre tilgjengelig en viss andel drikkevarer i ombruksemballasje.

4.1 Om underliggende rettsakter

Forordningen gir Kommisjonen mandat til å fastsette en rekke underliggende rettsakter som skal vedtas i løpet av de neste årene frem til 2030, se Vedlegg 4 Oversikt over underliggende rettsaker for en oversikt. Vi gjør oppmerksom på at Kommisjonen er forsinket med dette arbeidet. I tillegg får Kommisjonen mandat til å fastsette underliggende rettsakter på noen områder dersom det viser seg å bli nødvendig.

De underliggende rettsaktene vil dekke tema som (listen er ikke uttømmende):

- krav til materialgjenvinnbarhet, ombrukbarhet og merking
- beregningsregler og dokumentasjonskrav
- tildelingskriterier knyttet til produktkravene for offentlige anskaffelser

Kommisjonen skal følge opp EUs kjemikaliestrategi for bærekraft om blant annet bruk av stoffer som gir grunn til bekymring i emballasje. Norge vil følge med på og støtte utarbeiding av forslag til regulering av stoffer i emballasje med uakseptabel helse- eller miljørisiko.

Miljødirektoratet har en oversikt over status for gjennomføring av EU-regelverk på sine nettsider.³ Her kan interessenter følge utviklingen av de underliggende rettsaktene under forordningen.

4.2 Når får de ulike bestemmelsene virkning?

Emballasjeforordningen vil gjennomføres ved en henvisning i en egen bestemmelse i den nye emballasjeforskriften. De forskjellige kravene i forordningen skal gjelde i EU fra tidligst 12. august 2026 og senest 1. januar 2040. Det er ikke hensiktsmessig å gjengi alle ulike virkningstidspunkt i høringsnotatet. Aktørene må lese emballasjeforordningen⁴ for å se når krav som er relevante for deres virksomhet, begynner å gjelde. Hovedregelen er at kravene gjelder fra 12. august 2026 i EU med mindre noe annet er spesifisert, se artikkel 71 i forordningen.

Kravene vil gjelde i Norge fra forskriften trer i kraft med mindre det sies noe annet i forskriften eller senere dato i forordningen.

Noen av dagens krav i emballasjedirektivet vil fortsette å gjelde i noe tid. Det er derfor nødvendig med overgangsordninger for noen områder, se omtalen i kapittel 4.3 og artikkel 70 i forordningen.

² Definert i Kommisjonsrekommendasjonen 2003/361/EC: En mikrobedrift er definert som en bedrift som har færre enn 10 ansatte, og som har en årlig omsetning eller en samlet årlig balanse på ikke mer enn to millioner euro, se art. 2 nr. 3 i Kommisjonsrekommendasjonen

³ [EU-regelverk - få oversikt over status i EU og norsk lovarbeid - miljødirektoratet.no](#)

⁴ Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC: [Regulation - EU - 2025/40 - EN - EUR-Lex](#)

4.3 Overgangsbestemmelser

Artikkel 70 i forordningen inneholder bestemmelser om når ulike bestemmelser i andre EU/EØS-regelverk oppheves, samt overgangsbestemmelser. Blant annet gjelder dette flere bestemmelser i emballasjedirektivet (94/62/EF) med underliggende rettsakter og beslutninger. Se vedlegg 3 for en oversikt over hvor lenge krav i emballasjedirektivet og enkelte relaterte krav skal fortsette å gjelde.

Det er behov for å fastsette utfyllende bestemmelser i ny emballasjeforskrift som sikrer at kravene i andre EU/EØS-regelverk som fortsatt skal gjelde i en overgangsperiode, videreføres etter at forordningen har trådt i kraft. Disse kravene skal slutte å gjelde på ulike tidspunkter, tidligst 12. august 2028 og senest 31. desember 2029.

Ny emballasjeforskrift § 7-8 opphever bestemmelser i avfallsforskriften og produktforskriften som gjennomfører EØS-bestemmelser som erstattes av emballasjeforordningen og ny emballasjeforskrift. Gjennomføringen av overgangsbestemmelser medfører ingen nye plikter, fordi dette er videreføring av krav/plikter som er gjennomført i norsk rett allerede.

4.4 Vurdering av handlingsrom

En forordning skal gjøres gjeldende i norsk rett "som sådan", jf. EØS-avtalen artikkel 7. Det vil si at det er emballasjeforordningen slik den er tatt inn i EØS-avtalen som skal gjennomføres i Norge. Den skal gjennomføres ved at det fastsettes en forskriftsbestemmelse som henviser til forordningen og fastslår at den gjelder som forskrift. Det innebærer at forordningen slik den er inntatt i vedlegget til EØS-avtalen skal gjelde – teksten i forordningen skal ikke endres eller legges inn i forskriften.⁵

Forordningen er hjemlet i artikkel 114 om det indre marked i traktaten om den europeiske unions virkemåte (TFEU). Bestemmelser basert på artikkel 114 om det indre marked skal som hovedregel gjennomføres uten at det er rom for noen avvikende nasjonale regler (verken strengere eller mindre strenge). Dette er imidlertid ikke til hinder for at regelverket selv åpner for valgfrihet for medlemsstatene innenfor visse rammer eller forutsetter utfyllende nasjonal regulering.

Emballasjeforordningen har mange bestemmelser som gir handlingsrom til nasjonalstaten og som skaper behov for utfyllende bestemmelser. Det kan for eksempel være at forordningen fastsetter mål, men landene selv kan bestemme hvordan de vil nå målene, eller at forordningen gir landene mulighet til å gjøre unntak fra enkelte krav. Se kapittel 5 for nærmere omtale av forslag til utfyllende bestemmelser.

Art. 62 i forordningen pålegger landene å ha regler om straff/sanksjoner for brudd på forordningens bestemmelser. Hvordan dette nærmere skal gjøres er opp til det enkelte landet, men sanksjonene må være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Miljødirektoratet anbefaler å ta i bruk overtredelsesgebyr som sanksjonsform for brudd på mange av forordningens bestemmelser, se omtale i kapittel 5.15.

⁵ For mer informasjon om gjennomføring av forordninger, se Lovavdelingens [veiledning om gjennomføring](#) av EØS-rettsakter i norsk rett,

5 Forslag til gjennomføring og konsekvenser

5.1 Overordnet om regelverksforslaget

Miljødirektoratet anbefaler å fastsette en ny emballasjeforskrift som gjennomfører forordning (EU) 2025/40 om emballasje og emballasjeavfall (emballasjeforordningen). Forordningen gjennomføres slik den er tatt inn i EØS-avtalen, ved en henvisning i forskriften. Forslaget til forskrift inneholder også utfyllende nasjonale bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre enkelte krav og plikter i forordningen, og bestemmelser der nasjonalt handlingsrom benyttes. Dette er nærmere omtalt i de relevante kapitlene, inkludert henvisning til forslag til bestemmelse i forskriften, se for eksempel kapittel 5.4.1. Dersom det ikke foreslås utfyllende bestemmelser omtales kun konsekvenser av endringen, se for eksempel kapittel 5.4.2. Generelle unntak som fremgår av de enkelte artiklene i emballasjeforordningen, er som hovedregel ikke omtalt i høringsnotatet. Forordningsteksten gjelder som norsk regelverk, og vi oppfordrer høringsinstanser til å lese forordningen for å gjøre seg kjent med disse unntakene.

Noen krav i direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall (emballasjedirektivet) skal fortsette å gjelde i en overgangsperiode ved siden av forordningen. Disse kravene er gjennomført i avfallsforskriften og produktforskriften. For å gjøre regelverket om emballasje så oversiktlig som mulig, foreslår vi at disse bestemmelsene oppheves og isteden videreføres i den nye emballasjeforskriften frem til kravene i direktivet ikke skal gjelde lenger. Det er tatt hensyn til at disse bestemmelsene må oppheves på ulike tidspunkt frem i tid, jf. emballasjeforordningens artikkel 70.

Kravene til utvidet produsentansvar i direktiv 2008/98/EC om avfall (rammedirektivet om avfall) i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 foreslås videreført i ny emballasjeforskrift, med enkelte tilpasninger til emballasjeforordningens regulering av produsentansvaret. Det samme gjelder bestemmelsene om reduksjon av avgift, pantestatser og mottakplikt i avfallsforskriften kapittel 6. Se nærmere om hvilke tilpasninger vi foreslår i kapitlene 5.8 og 5.9.

Emballasjeforordningen opphever og endrer enkelte krav i direktiv (EU) 2019/904 om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (direktiv om plastprodukter) som er gjennomført i produktforskriften, og som innebærer at denne forskriften må endres.

En restriksjon på tungmetaller i emballasje videreføres fra emballasjedirektivet til forordningen. Det samme gjør unntak fra restriksjonen for blykrystallglass, gjenvunnet materiale av glass og kasser og paller i plast med gjenvunnet materiale. Restriksjonen og unntakene er i dag gjennomført i produktforskriften § 2-15. Miljødirektoratet anbefaler å oppheve § 2-15 og videreføre restriksjonen og unntakene i den nye emballasjeforskriften. Se nærmere omtale i kapittel 5.4.1.

Noen krav og plikter i forordningen gjelder fra et senere tidspunkt enn 12. august 2026. Utfyllende nasjonale regler som er nødvendige for å gjennomføre disse, er ikke tatt med i denne anbefalingen. Det vil bli vurdert og foreslått i separate prosesser senere.

Flere bestemmelser gir Kommisjonen myndighet til senere å vedta underliggende rettsakter som utfyller krav og plikter i forordningen, se omtale i kapittel 4.1. Disse rettsaktene må vurderes innlemmet i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett i senere prosesser, og er derfor i liten grad omtalt i høringsnotatet og ikke tatt inn i forslag til emballasjeforskrift.

Kommisjonens plikt til å gjennomføre evaluering eller kartlegginger for å vurdere om det er behov for å gjøre endringer eller foreslå nye bestemmelser i emballasjeforordningen er som hovedregel ikke omtalt i høringsnotatet.

5.2 Overordnet om konsekvenser av forordningen

Kommisjonen har i sin konsekvensvurdering beregnet nytte og kostnader for tre ulike reguleringsalternativer. Kommisjonen endte med å foreslå det midterste alternativet, hvor forholdet mellom klima- og miljønyttens verdi mot kostnadene samlet sett var gunstigst. I dette alternativet er helårseffekten i 2030 i netto reduserte kostnader for EUs økonomi av å gjennomføre emballasjeforordningen anslått til totalt 47,2 mrd. euro, sammenlignet med å beholde dagens emballasjedirektiv uten endringer. I dette tallet inngår reduserte kostnader for forbrukerne som følge av mindre emballasjeforbruk på 51,7 mrd. euro og en beregnet økt kostnad for næringslivet på 4,5 mrd. euro. Miljønyttens verdi er beregnet til 6,4 mrd. euro, noe som gir en samfunnsøkonomisk nytte beregnet til 53,6 mrd. euro samlet for alle EU-landene.

Kommisjonens vurdering av nytte og kostnader omfatter ikke Norge. Miljødirektoratet har ikke forsøkt å kvantifisere den miljømessige nytten eller kostnadene i Norge. Deler av nytten og kostnadene som følger av forordningen vil uansett komme i andre land, siden mye emballasje og emballerte produkter vi bruker importeres. Det er likevel rimelig å forvente at økte kostnader ved å produsere emballasje vil legges på produktprisen og dermed også bæres av norske forbrukere og næringsliv. Samtidig vil også norske forbrukere og næringsliv nyte godt av at det i fremtiden blir mindre emballasjeavfall og dermed lavere kostnader til avfallsbehandling. Det understrekes at kommisjonens kostnadsestimater er usikre, og markedet og teknologien forventes å bli mer effektiv i fremtiden, noe som kan bidra til å redusere kostnadene på sikt.

Forordningen har en rekke bestemmelser som kun inneholder hjemler for at Kommisjonen senere skal utarbeide en underliggende rettsakt med konkretisering av kravene. Disse bestemmelsene har i seg selv ikke noen konsekvenser utover å tilrettelegge for fremtidig regelverk. Konsekvensene av krav som kommer i fremtidige reguleringer er ikke omfattet av Kommisjonens utredning. Vurderinger av klima- og miljønytte, økonomiske og administrative kostnader av de underliggende rettsaktene vil bli en del av gjennomføringen av disse rettsaktene i norsk regelverk, forutsatt at rettsaktene blir vurdert som EØS-relevante og blir tatt inn i EØS-avtalen.

Miljødirektoratet anbefaler på flere områder å ta i bruk det handlingsrommet og de unntaksmulighetene forordningen åpner for, for å lette gjennomføringen av det nye regelverket. Dette gjelder særlig ombrukskravene for drikkevareemballasje, hvor vi foreslår å utnytte forordningens handlingsrom til å ikke sette ombrukskrav for drikkevareemballasje, se kapittel 5.5 og vedlegg 6. Miljødirektoratet anbefaler også å ta inn en utfyllende bestemmelse om unntak fra forbudet mot engangsemballasje for mindre mengde forhåndspakket fersk frukt og grønt for å ivareta kvaliteten på matvarene. Se kapittel 5.4.7.

Konsekvensene av vårt forslag til gjennomføring er omtalt under de konkrete bestemmelsene. Det er også enkelte bestemmelser med nasjonalt handlingsrom hvor krav ligger noe frem i tid og hvor kravene omtales her, men hvor virkemidler for å nå kravene må utredes og forslag til gjennomføring kommer på høring på et senere tidspunkt.

Klima- og miljønytte

Klima- og miljønyttens verdi kommer særlig fra redusert uttak av råvarer og dermed redusert arealbruk og mindre negativ påvirkning på naturmangfold, mindre klimagassutslipp fra uttak av råvarer, produksjon og transport av emballasje, samt redusert forurensning fra produksjon, bruk og avfallshåndtering av emballasje. Kommisjonen viser til at det er vanskelig å kvantifisere klima- og miljønyttens verdi forbedringene i emballasje og en redusert emballasjebruk, men at summen av virkningene er positiv.

Økte krav til påfyll, ombruk og materialgjenvinning av emballasje vil bidra til å redusere mengden av emballasjeavfall og trolig føre til mindre forsøpling fra emballasje.

Vi utnytter det nasjonale handlingsrommet forordningen åpner opp for og innfører ikke krav om ombruk av drikkevareemballasje. Det vil isolert sett gjøre at vi mister noen positive klima- og miljøeffekter, men vi unngår samtidig utilsiktede klima- og miljøulempen som ville følge av denne bestemmelsen på grunn av særnorske forhold, jf. kapittel. 5.5.5 nedenfor.

Konsekvenser for næringslivet

Regelverket vil gi både økonomiske og administrative kostnader for næringslivet, særlig for den økonomiske aktøren som bringer emballasjen i omsetning ("placing on the market") i Norge. Nye krav til emballasjens sammensetning, materialgjenvinnbarhet, merking, komposterbarhet, bruk av materialgjenvunnet råvare i plastemballasje og forbud mot visse typer engangsemballasje gir merkostnader. De nye kravene vil kunne føre til at framstiller må utvikle ny design og ta i bruk nye materialer i emballasjen, noe som kan gi økte kostnader. Samtidig vil endringer som fører til mindre emballasjebruk kunne spare materialer og transportvolum, og dermed kunne redusere produksjons- og distribusjonskostnader. Nettoeffektene er usikre.

Enkelte tekniske krav vil gi økte kostnader, som f.eks. skjerpede krav til samsvarserklæring og teknisk dokumentasjon, og krav om merking av avfallsbeholdere for innsamling av emballasje. Disse er omtalt i høringsnotatet under de enkelte tema. Vi har ikke grunnlag for å anslå omfanget eller merkostnadene av slike krav.

Forordningen vil styrke markedet for materialgjenvunnet råvare og dermed gjøre slike råvarer mer konkurransedyktige som igjen vil bedre rammebetingelsene for virksomheter som materialgjenvinner emballasjeavfall. Forordningen vil redusere mengdene emballasjeavfall og dermed de samlede kostnadene ved avfallshåndteringen, noe som isolert sett vil redusere kostnadene for produsentene som bruker emballasje og som gjennom produsentansvaret må dekke kostnadene ved avfallshåndteringen av emballasjeavfallet.

Kravet om mer ombrukbar emballasje kan gi økte kostnader for produksjon av selve emballasjen, fordi den skal tåle ombruk med gjentatte håndteringer. Samtidig kan det også bety reduserte kostnader, fordi ombruk av emballasjen fører til at det ikke blir nødvendig å produsere like mange enheter.

Konsekvensene av kravet til ombruk av drikkevareemballasje vil først få effekt dersom det ikke kan gis unntak fra hele kravet eller en vesentlig reduksjon av kravet etter 2035. Hvis vi på et tidspunkt ikke fyller kriteriene for å kunne unnta eller redusere ombrukskravene, vil ombrukskravene forutsette egne logistikk-løsninger for transport og klargjøring av emballasjen, og investering i vaskeanlegg for rengjøring av emballasjen. For drikkevareemballasje vil merkostnadene bli noe redusert, som følge av at emballasjen vil slippe engangsavgiften på drikkevareemballasje. I og med at bransjen tidligere har gått over til engangsemballasje, antar vi at den økonomiske effekten av et slikt avgiftsfritak vil være begrenset. For drikkevareemballasje vil en betydelig del av merkostnadene ved ombrukskravet være engangskostnader i form av investeringskostnader til vaskeanlegg, slik at selv et redusert ombrukskrav vil være sterkt kostnadsdrivende.

Dersom vi på et tidspunkt ikke lenger kan gi unntak for kravene i forordningen til ombruk av emballasje, vil disse kravene medføre administrative kostnader til omlegging av systemer og rutiner. Det kan gi økte kostnader til slutt-distributørene av drikkevarer og andre økonomiske aktører til lagring og logistikk rundt returnering av denne brukte ombruksemballasjen til produsent. Det er ikke klart

hvilke løsninger de økonomiske aktørene vil velge om ombrukskravene inntretr fullt ut, og derfor ikke mulig å anslå fremtidige kostnader om forordningens ombrukskrav blir innført i Norge.

Vi forventer likevel at økte kostnader for produksjon av emballasje iallfall delvis veltes over på virksomhetene som bruker emballasje, i praksis alle vareproduserende virksomheter. Kravet om differensiert vederlag til produsentansvarsselskapene gjør at produsenter som har emballasje som egner seg godt for ombruk og materialgjenvinning, normalt vil måtte betale mindre i vederlag til produsentansvarsordningene enn de som har mindre sirkulær emballasje. Det gir et insentiv til å produsere mer materialgjenvinnbar emballasje, selv om effekten må ventes å være noe begrenset.

Flere av bestemmelsene i forordningen kan bli krevende for små økonomiske aktører. Det er derfor noen generelle unntak for mikrobedrifter² og det er i tillegg mulig for landene å gjøre nasjonale unntak. Miljødirektoratet anbefaler å ta i bruk det handlingsrommet som forordningen åpner for, for å lette gjennomføringen av det nye regelverket der det ikke vil få negative miljøkonsekvenser. Se blant annet kapittel 5.4, 5.5.5, 5.5.7 og 5.6.1.

Hvis krav om mindre emballasjebruk fører til mindre forsøpling, kan produsenter som setter produkter på markedet som er omfattet av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter få lavere kostnader som følge av mindre forsøpling, jf. avfallsforskriften kapittel 7A.

Konsekvenser for kommunene

I og med at produsentene også i dag skal dekke nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfallet fra emballasje for den mengde produsenten setter på det norske markedet, forventer vi ikke at forordningen vil gi vesentlige konsekvenser for kommunene.

Avfallsbeholdere for bringe- og henteordninger skal merkes med sorteringssymboler for ulike emballasjetyper for å sikre riktig sortering av emballasjeavfallet. Kommunene, avfallsbransjen og deler av handelsnæringen/dagligvarebransjen bruker i dag et frivillig merkesystem, basert på et nordisk samarbeid. Kommisjonen vil fastsette symboler for merking i en underliggende rettsakt, og det er for tidlig å si i hvor stor grad disse vil samsvare med de symbolene som er i bruk i Norge. Kostnader for kommunene ved endringer i symbolene skal dekkes av emballasjeprodusentene.

Hvis krav om mindre emballasjebruk fører til at mindre emballasje ender som forsøpling, vil det redusere behovet for opprydding og gjennom det gi lavere kostnader til opprydding for kommunene.

Konsekvenser for forbrukerne

Vi forventer at økte kostnader til produsentene som følge av nye krav i stor grad vil bli tatt ut gjennom økte priser og derved økte kostnader for forbrukerne. Forbrukerne vil samtidig på sikt få noe lavere avfallsgebyr, fordi mengde emballasjeavfall reduseres. Kommisjonen har beregnet at den økonomiske nettoeffekten vil være positiv for forbrukerne i EU, uten at vi uten videre kan overføre disse resultatene til Norge. Forordningens krav til informasjon om hva emballasjen inneholder, vil gi innkjøpere og forbrukere bedre mulighet til å gjøre informerte valg.

Krav om ombruk og påfyll-løsninger for take-away kan få konsekvenser for forbrukerne, ved at de må endre forbruksmønster. Krav til reduksjon i antall plastbæreposer innebærer at forbrukerne må legge om handlemonstret, noe som allerede har skjedd i stor grad.

Hvis Kommisjonens forutsetninger i konsekvensvurderingen som ble lagt til forordningen er dekkende for Norge også, vil den samlede økonomiske effekten for forbrukerne kunne være noe lavere

kostnader. Samtidig vil forbrukerne i praksis bli nødt til å endre en del innarbeidede kjøps- og handlevaner, noe som kan oppleves som en ulempe i en overgangsfase.

Konsekvenser for offentlig forvaltning

Gjennomføringen av forordningen vil medføre administrative kostnader for Miljødirektoratet til å gjennomføre regelverket, endre eksisterende regelverk, veilede om og drive tilsyn med regelverket. Direktoratets arbeid med produsentansvarsselskap og til å drive tilsyn med regelverket kan gebyrfinansieres. Det er ikke kvantifiserte krav til mengde tilsyn i forordningen, men det blir flere oppgaver som må vurderes for tilsyn. Miljødirektoratets kontroll og tilsyn med det nye regelverket er risikobasert og vil vurderes opp mot andre tilsynsbehov.

Tolletaten kan få økte administrative kostnader til kontroll ved import av emballasje og emballerte produkter.

Det vil komme krav til offentlige anskaffelser i underliggende rettsakter til forordningen, som vil få konsekvenser for offentlige innkjøpere sin kravstilling ved offentlige anskaffelser. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring vil trolig få en administrativ kostnad til veiledning og oppfølging av disse kravene.

5.3 Formål, virkeområde og definisjoner

Sammenliknet med dagens regelverk utvides formålet til hele livsløpet for emballasjen. Det stilles flere produktkrav og konkrete mål. Det stilles krav til økonomiske aktører og krav til utvidet produsentansvar.

Om Svalbard

EØS-avtalen gjelder på Norges territorium, men ikke på Svalbard og Jan Mayen. Dagens kapittel 7 i avfallsforskriften om emballasje og emballasjeavfall gjelder ikke for Svalbard og Jan Mayen, og det er heller ikke retur- eller pantesystemer der (avfallsforskriften kapittel 6). Det er regler om restriksjoner på visse stoffer i emballasje på Svalbard og Jan Mayen i dag, se produktforskriften § 2-15.

Miljødirektoratet anbefaler å videreføre restriksjonene for visse stoffer på Svalbard og Jan Mayen, fordi de er viktige for miljø og helse og allerede gjelder der. Vi anbefaler også å gjøre gjeldende den nye bestemmelsen om forbud mot PFAS i matkontaktemballasje på Svalbard og Jan Mayen, ettersom dette er en regel av samme type som også er viktig for helse og miljø. Utover dette anbefaler Miljødirektoratet ikke å gi bestemmelsene i forordningen virkning på Svalbard og Jan Mayen, ettersom det ikke gjelder tilsvarende regler der i dag og vi heller ikke ser behovet for å gi dem virkning der for framtiden.

Definisjoner

Emballasjeforordningen inneholder svært mange definisjoner, og ikke alle begrepene er godt innarbeidet i norsk språk. For aktører som har behov for å forstå disse begrepene godt, kan det være fornuftig å lese forordningen på engelsk i tillegg til den norske oversettelsen som kommer. Definisjonene følger av forordningen. Miljødirektoratet vil utarbeide veiledning i tråd med veiledning fra Kommisjonen der det er nødvendig når regelverket er tatt inn i norsk rett.

Noen sentrale begreper som er definert i forordningen er:

- "economic operator" (økonomisk aktør), omfatter en rekke aktører i verdikjeden fra framstiller til slutt Distributør, inkludert de som tilbyr distribusjonstjenester

- "manufacturer" (framstiller) brukes om den som framstiller emballasje eller emballerte produkter eller den som får designet eller laget emballasje eller emballerte produkter i eget navn eller egen merkevare. Vi bruker begrepet framstiller, for å ha et klart skille til begrepet produsent
- "producer" (produsent) er litt forenklet en samlebetegnelse for framstiller, importør og distributør som uavhengig av salgsform (inkludert netthandel) gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig for første gang i Norge. Definisjonen av produsent i emballasjeforordningen er litt annerledes enn dagens definisjon i avfallsforskriften § 7-3. Den nye definisjonen inkluderer også tilfeller hvor framstillere, importører eller distributører etablert i et annet land gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig direkte til sluttbrukere i Norge. Videre omfatter definisjonen tilfeller hvor framstiller, importør eller distributør pakker ut emballerte produkter uten å være sluttbruker, hvis ingen andre kan regnes som produsent etter definisjonen. Det er viktig å lese definisjonen nøye for å forstå hvem som er produsent i ulike tilfeller. Se artikkel 3 nr. 1 (15).
- "producer responsibility organization" (produsentansvarsselskaper) er virksomheter som sørger for oppfyllelse av forpliktelsene knyttet til utvidet produsentansvar på vegne av produsentene
- "final distributor" (sluttdistributør) er den som leverer emballerte produkter til en sluttbruker. Sluttdistributøren kan være en fysisk person eller en juridisk person (for eksempel en butikk eller butikkjede organisert som et selskap).

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår en bestemmelse om forskriftens virkeområde hvor det framgår at restriksjonene for visse stoffer skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen, og at forskriften ellers ikke skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen. Se forslag til emballasjeforskrift § 1-1.

Vi foreslår å beholde noen egne norske definisjoner der forordningen gir rom for det, fordi de er godt innarbeidet i Norge. Se nærmere omtale i kapittel 5.8 og 5.9.3. Se forslag til emballasjeforskrift § 4-13 og § 5-1.

Konsekvenser av endringene

Miljødirektoratet vurderer at endringer i formål og virkeområde får konsekvenser for flere økonomiske aktører, fordi kravene nå gjelder lenger opp i verdikjeden. Den nye definisjonen av produsent gjør at enkelte virksomheter/aktører som tidligere ikke har vært omfattet av produsentansvaret for emballasje vil komme inn under regelverket. Forordningen stiller også nye krav som vil medføre kostnader til oppfølging. Vi omtaler konsekvenser av disse endringene under de konkrete delkapitlene som omhandler de ulike endringene.

5.4 Krav til bærekraft og merking

Kravene knyttet til forordningens kapittel II og III om bærekraftkriterier og merking gjelder for all emballasje som bringes i omsetning. For mikrobedrifter² som får emballasje designet eller laget under eget navn eller merkevare er det leverandøren som ivaretar disse pliktene dersom mikrobedriften og leverandøren er i samme land innenfor EU/EØS, jf. artikkel 3 nr.1 (13) bokstav b.

Økonomiske aktører har plikt til å dokumentere at kravene i emballasjeforordningen artiklene 5-12 er ivare tatt, jf. forordningen vedlegg VII.

5.4.1 Nye restriksjoner for bruk av helse- og miljøskadelige stoffer

Emballasjeforordningen gir nye restriksjoner for bruk av helse- og miljøskadelige stoffer i emballasje eller deler til emballasje. Det er også et tydeligere krav om at innholdet av stoffer som gir grunn til

bekymring⁶ skal minimeres og ikke forringe kvaliteten på materialgjenvunnet råvare. Innholdet skal heller ikke negativt påvirke miljøet pga. mikroplast. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at emballasjen ikke skal påvirke helse og miljø negativt.

Restriksjonen på innhold av bly, kadmium, kvikksølv og seksverdig krom videreføres fra emballasjedirektivet. Restriksjonen er gjennomført i produktforskriften § 2-15. Kommisjonen kan vedta underliggende rettsakter som fastsetter lavere grenseverdi dersom det foreligger vitenskapelig dokumentasjon som støtter dette. Kommisjonen kan også gjøre unntak fra grenseverdien for materialgjenvunnet råvare og produkter som brukes i lukket og kontrollert krets og spesifikke emballasjetyper, dersom det foreligger vitenskapelig dokumentasjon som støtter dette. Slike unntak skal gjøres fra sak til sak og være tidsbegrenset.

Kommisjonen skal kartlegge bruk av stoffer som gir grunn til bekymring i emballasje/deler til emballasje innen 2026 og vurdere om det er behov for tiltak for å redusere negativ effekt på helse og miljø, og mulighet for ombruk og materialgjenvinning. Krav til matkontaktmaterialer regulert i matkontaktforskriften gjelder uavhengig av bestemmelsene i emballasjeforordningen.

For mer informasjon se artikkel 5.

Unntak fra restriksjonen på innholdet av tungmetaller

Emballasje som bare inneholder blykrystallglass var unntatt fra restriksjonen på innholdet av tungmetaller. Det er også unntak for gjenvunnet materiale av glass og kasser og paller i plast med gjenvunnet materiale, som følger av to underliggende rettsakter til emballasjedirektivet.⁷ Unntakene er i dag gjennomført i produktforskriften § 2-15. annet ledd bokstavene a til c.

Miljødirektoratet anbefaler å oppheve produktforskriften § 2-15 i den nye emballasjeforskriften fordi restriksjonene er ivarettatt i emballasjeforordningen, og å videreføre unntakene som skal gjelde videre under emballasjeforordningen i en bestemmelse i den nye forskriften slik at de fortsatt gjelder i Norge. Vi foreslår også noen endringer i reguleringen av unntakene for glassemballasje og plastkasser og -paller, slik at de skal samsvare tydelig med de underliggende rettsaktene til emballasjedirektivet som de gjennomfører. Dette er for eksempel at mengden tungmetaller kun kan overstige 100 mg dersom dette skyldes gjenvunnet materiale, og at tungmetallet ikke skal være tilsatt med hensikt. Det innebærer at unntakene blir noe snevrere enn etter ordlyden i de nåværende unntaksbestemmelsene i produktforskriften.

Unntakene for glassemballasje og plastkasser og -paller skal gjelde fram til de blir opphevet ved underliggende rettsakter etter emballasjeforordningen artikkel 5 nr. 8. Fra da av er det de underliggende rettsaktene etter artikkel 5 som vil gi unntak isteden. Vi vil foreslå nødvendige endringer for å gjennomføre de underliggende rettsaktene når de blir vedtatt og eventuelt innlemmet i EØS-avtalen.

Unntaket for emballasje som bare inneholder blykrystall, som fulgte av emballasjedirektivet artikkel 11 nr. 2, er ikke videreført i emballasjeforordningen. Det er imidlertid vedtatt en beslutning som gir unntak i en tidsbegrenset periode og på visse vilkår for slik emballasje i august 2026. Vi forventer at denne tas inn i EØS-avtalen. Dette forslaget vil bli vurdert i en egen prosess.

⁶ Stoffer som gir grunn til bekymring (substances of concern) er ikke definert i forordningen men I fortale 18 og 19 vises det til EUs kjemikaliestrategi , [Chemicals strategy - European Commission](#).

⁷ [Beslutning 2001/171/EF](#) fra 2001 og [beslutning 2009/292/EF](#) fra 2009

Forbud mot PFAS i matkontaktemballasje

Det er forbudt å bruke PFAS (per- og polyfluorerte stoffer⁸) i emballasje som kommer i kontakt med mat etter 12. august 2026. PFAS har stor anvendelse, blant annet innen matkontaktmaterialer og emballasje. Samtidig er dette stoffer som er svært persistente eller brytes ned til stoffer som er svært persistente i miljøet og kan ha alvorlige effekter på mennesker og miljø, og derfor bør brukes i minst mulig grad.

Forbudet gjelder dersom innholdet av PFAS er likt eller over grenseverdiene som er beskrevet i forordningen artikkel 5 nr. 5. Forbudet følger opp forslag til regulering av disse stoffene i EUs kjemikalier regelverk Reach som ble levert til EUs kjemikaliebyrå i januar 2023 og er til vurdering der⁹. Kommisjonen skal evaluere forbudet i emballasjeforordningen innen 4 år for å sikre at det ikke er overlapp mellom bestemmelsene i EUs kjemikalier regelverk og regelverket for matkontaktmaterialer.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår å oppheve produktforskriften § 2-15 om tungmetaller i emballasje når reglene i artikkel 5 begynner å gjelde, og å videreføre unntakene fra forbudet mot tungmetaller. Vi foreslår også noen endringer i reguleringen av unntakene for glassemballasje og plastkasser og -paller. Se forslag til emballasjeforskrift § 3-1.

Se nærmere omtale i kapittel 4.3 for overgangsbestemmelser.

Konsekvenser av endringene

Det har i lengre tid vært kjent at det kommer et forbud mot bruk av PFAS. Arbeidet med restriksjonsforslaget under Reach startet i 2020 og det er gjennomført flere høringer, hvor også aktørene i Norge har blitt gjort kjent med arbeidet. Forbudet vil gi kostnader for bransjen, og disse kostnadene er vurdert i arbeidet med restriksjonsforslaget. Forbudet mot bruk av PFAS i emballasje i kontakt med mat i emballasjeforordningen gjelder allerede fra 12. august 2026. Det betyr i hovedsak at kostnadene for framstillerne ved å tilpasse seg forbud/begrensning i bruk av PFAS i emballasje som kommer i kontakt med mat kommer tidligere, enn om forbudet hadde kommet som del av et generelt forbud mot bruk av PFAS i Reach-regelverket.

5.4.2 Materialgjenvinnbarhet

All emballasje som bringes i omsetning skal designes slik at den kan materialgjenvinnes og slik at den materialgjenvunnede råvaren har tilstrekkelig kvalitet til å erstatte opprinnelig råvare. Formålet med kravet er å øke andelen emballasje som kan materialgjenvinnes og fremme bruk av materialgjenvunnet råvare ved å stille krav til design, materialbruk og innsamling av emballasjeavfall, og å motivere produsentene til å lage emballasje som har en høy grad av materialgjenvinnbarhet.

Kommisjonen skal utarbeide kriterier for materialgjenvinnbarhet for de ulike emballasjematerialene. Kriteriene og beregningsmetode vil komme i underliggende rettsakter og gjelder fra tidligst 2030. Emballasje som er mindre enn 70 prosent materialgjenvinnbar kan ikke bringes i omsetning fra og med 2030, og tilsvarende for emballasje under 80 prosent fra og med 2038.

Det er noen unntak for emballasje til spesifikke bruksområder og for innovativ emballasje.

⁸ PFAS er kjemiske stoffer med høyt innhold av fluor. PFAS-er miljøgifter og blant de mest bekymringsfulle stoffene vi omgir oss med. [PFAS og helseeffekter - FHI](#)

⁹For mer informasjon om restriksjonsarbeidet i regi av EUs kjemikaliebyrå ECHA, se [Per- and polyfluoroalkyl substances \(PFAS\) - ECHA](#)

Vederlaget som produsenten betaler til produsentansvarsselskapet, skal ta hensyn til emballasjens materialgjenvinnbarhet. Kravet gjelder fra 18 måneder etter at de underliggende rettsaktene om metode er vedtatt. Kommisjonen har varslet at kriterier for økomodulering kommer i forbindelse med forslag til Circular Economy Act, som er ventet i slutten av 2026. Det kan føre til endringer i regelverket. Felles kriterier for hvordan materialgjenvinnbarhet skal måles vil gi forutsigbarhet, både for framstillere av emballasjen og etterfølgende ledd i verdikjeden.

For mer informasjon, se artikkel 6.

Konsekvenser av endringene

EUs konsekvensvurdering estimerer at materialgjenvinningskravene i artikkel 6 vil føre til en samlet årlig klima- og miljøgevinst for EU-landene på 930 mill. euro, hovedsakelig som følge av reduserte klimagassutslipp (4,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter) og bedret lokal luftkvalitet, i tillegg til en betydelig reduksjon i vannforbruk.

EUs konsekvensvurdering anslår tilsvarende en årlig merkostnad for produksjonssiden i EU-landene på 868 mill. euro og en årlig administrativ kostnad på 385 mill. euro. For avfallshåndteringen estimeres det en merkostnad på 172 mill. euro. Alle kostnadene er målt mot et forventet kostnadsnivå i 2030 og vurderes av Kommisjonen å være relativt lave sammenliknet med et scenario hvor det ikke settes felles krav. EUs konsekvensvurdering inkluderer ikke Norge og omfatter virkningene av de krav som følger av den vedtatte forordningen.

Miljødirektoratet har ikke et dataunderlag som kan brukes til å forsøke å kvantifisere hverken klima- og miljøeffekter, eller kostnader for næringslivet eller forbrukerne i Norge. Det er grunn til å anta at effekten for emballasjeprodusenter vil bli tilsvarende i Norge som i EU, og tilsvarende at effektene for virksomheter som lager produkter som emballeres vil bli tilsvarende i Norge som i EU. Vi har imidlertid liten produksjon av emballasje i Norge, og norsk næringsliv er i langt større grad enn i EU basert på råvareproduksjon som transporteres i bulk, enn på produksjon av varer som er emballerte. De samlede effektene i Norge blir derfor trolig mindre i Norge enn for et gjennomsnitt av EU-land. Virkningene for forbrukerne kan trolig forventes å bli sammenlignbare.

Økt materialgjenvinnbarhet av emballasje må forventes å føre til mer materialgjenvinning og isolert sett gi en positiv effekt for klima og miljø, og bidra til bedre oppnåelse av materialgjenvinningsmålene. Differensieringen av vederlag etter hvor materialgjenvinnbar emballasjen er, kan forventes å gi positive klima- og miljøeffekter ved at produsentene av emballasje får økonomiske incentiver til i større grad å bruke emballasje som kan materialgjenvinnes, men effekten er usikker.

Nye krav innebærer økte kostnader for produsentene som følge av behov for endring i emballasjedesign og produksjonslinjer. I tillegg vil det komme en administrativ kostnad for å dokumentere at kravene er oppfylt. Det gir en økning i samlede kostnader. Produsenter som lager emballasje som egner seg for materialgjenvinning vil få en relativt sett lavere kostnadsøkning enn produsenter som ikke lager emballasje som egner seg for materialgjenvinning. Fremtidige krav om økomodulering vil også gi et økonomisk incentiv for forbedret design.

Produsentansvarsselskapene vil i fremtiden kunne få økte kostnader til å utvikle systemer for differensiering av vederlag.

For virksomheter som driver med innsamling, transport og materialgjenvinning av avfall, vil de nye kravene kunne gi større marked og økte inntektsmuligheter.

5.4.3 Innblandingskrav i plastemballasje

Fra 1. januar 2030¹⁰ skal plastemballasje som bringes i omsetning inneholde en viss andel materialgjenvunnet plast. Andelen varierer mellom 10 til 35 prosent avhengig av bruksområdet og plastmaterialet. I 2040 øker innblandingskravet og vil ligge mellom 25 til 65 prosent. Det er flere unntak fra dette kravet, blant annet for noe kontaktsensitiv emballasje. Formålet med bestemmelsen er mer bruk av materialgjenvunnet plast og å sikre at plastemballasjeavfall materialgjenvinnes. Det skal også gi insentiver til de økonomiske aktørene til å bruke mer materialgjenvunnet plast.

Kommisjonen vil fastsette underliggende rettsakter for beregningsmetode og for bærekraftskriterier for materialgjenvinningsteknologier innen 2026. Kommisjonen skal også vurdere muligheten for å oppfylle innblandingskravet ved bruk av biobasert plast i stedet for materialgjenvunnet plast. Økonomiske aktører har plikt til å dokumentere at kravet om innblanding av materialgjenvunnet råvare er ivarettatt, se nærmere omtale i kapittel 5.6.1.

Vederlaget som produsentene betaler til produsentansvarsselskapet for å oppfylle kravet om utvidet produsentansvar kan økomoduleres slik at det tar hensyn til andel materialgjenvunnet plast i emballasjen. Miljødirektoratet anbefaler ikke å forskriftsfeste dette nå, men avvente veiledning fra Kommisjonen. Det er uansett anledning for produsentansvarsselskapene til å ta hensyn til dette nå dersom de ønsker det.

For mer informasjon se artikkel 7 og 8.

Konsekvenser av endringene

Kravet om mer bruk av materialgjenvunnet plast skal redusere produksjonen av plast basert på fossile råvarer, og dermed redusere utslippene av klimagasser fra oljeutvinning, plastproduksjon og transport av emballasje.

Markedet og teknologien for materialgjenvunnet plastemballasje er under utvikling. Det er derfor svært vanskelig å anslå kostnader for innblandingskravene, men Kommisjonen har estimert merkostnadene i hele EU til 270 mill. euro. Mye av de utslippsreduksjonene som kommer vil skje i de landene hvor plast produseres, og i mindre grad i Norge. For produsenter av plastemballasje i Norge vil kravet innebære økte kostnader, særlig på kort sikt. På lengre sikt vil det trolig komme bedre teknologiske løsninger og etableres et større marked, som normalt bidrar til å redusere kostnadene. Samtidig skjerpes innblandingskravene. Det må forventes høyere kostnader, også på sikt, men uten at det er mulig å kvantifisere disse.

Framstiller av kontaktsensitiv plastemballasje vil få større merkostnader enn framstiller av annen plastemballasje. Dette skyldes blant annet tekniske utfordringer og mindre tilgang på materialgjenvunnet plast av god nok kvalitet. Kravene gjør at framstiller må innføre rutiner for kontroll med materialbruken og systemer for å dokumentere dette i samsvarserklæringen. Dette vil gi en merkostnad, som vi forventer vil være begrenset.

For materialgjenvinningsbransjen og virksomheter som materialgjenvinner plastavfall, forventer vi at økt etterspørsel vil gi et større marked og vil kunne gi økte inntekter.

¹⁰ Eller fra tre år etter ikrafttreddelsen av gjennomføringsrettsakten som er nevnt i artikkel 7 nr. 8, hvis det er senere.

5.4.4 Komposterbar emballasje

Komposterbar emballasje defineres som emballasje som brytes ned under industrielt kontrollerte forhold, inkludert anaerob nedbrytning.

I forordningen stilles det krav om at noen typer emballasje som ofte kastes sammen med matavfall skal kunne brytes ned under industrielt kontrollerte forhold i anlegg for biologisk avfall. Hensikten er å sikre at mest mulig matavfall blir materialgjenvunnet, samtidig som mengden urenheter etter behandlingen av biologisk avfall reduseres. Kravet gjelder for klistremerker på frukt og grønt, permeable¹¹ te-, kaffe- og drikkeposer, samt myke engangsenheter som inneholder te, kaffe eller annen drikke, ment å brukes og kastes med produktet. Landene kan i tillegg fastsette krav til hjemmekompostering for produktene som er omfattet av kravet, og fastsette krav til kompostering av ytterligere emballasjetyper, inkludert ekstra lette og lette plastbæreposer.

Emballasje som ikke er omfattet av kravene, skal være materialgjenvinnbar uten å påvirke materialgjenvinnbarheten av andre avfallsstrømmer. Dette gjelder også emballasje laget av biologisk nedbrytbare materialer. Bionedbrytbare plastbæreposer eller andre emballasjetyper som er designet for kompostering, vil ikke lenger kunne bringes i omsetning.

Kommisjonen skal be de europeiske standardorganisasjonene om å utarbeide/oppdatere harmoniserte standarder for komposterbar emballasje og for hjemmekompostering.

Avfallsposer, slik som poser som selges på rull og deles ut av kommunene, er ikke emballasje og er ikke regulert av forordningen.

For mer informasjon, se artikkel 9.

Vurdering av om det bør innføres ytterligere nasjonale krav til komposterbarhet og hjemme-kompostering

Miljødirektoratet anbefaler ikke å stille krav om at emballasjen som skal kunne brytes ned under industrielt kontrollerte forhold også skal kunne komposteres hjemme. En studie av bionedbrytbar plast på dyrket mark i Norge, viser at plast som skal være bionedbrytbar ikke brytes ned i stor nok grad.¹² Det er lite kunnskap om hvorvidt slik plast fører til et forurensningsproblem og avfallsproblem som følge av spredning i naturen av mikroplast og større plastbiter, og vi ønsker å være føre-var.

Miljødirektoratet anbefaler ikke å innføre nasjonale krav til komposterbarhet for emballasje utover det som er kravet, blant annet fordi slike særnorske krav kan være en handelsbarriere. Vi ser det som bedre i størst mulig grad å legge til rette for at det skal være lett å skille matavfall fra emballasje, fremfor å stille krav om at emballasje skal kunne komposteres.

Tilsvarende anbefaler vi heller ikke å stille nasjonalt krav om at lette og ekstra lette plastbæreposer skal være komposterbare. Miljødirektoratet er kjent med at flere avfallsanlegg ikke ønsker komposterbar plast inn i anleggene, fordi platen ikke brytes fullstendig ned med det biologiske avfallet. Dette er basert på dagens teknologi og hvordan anleggene fungerer i dag.

Det foreslås ikke utfyllende bestemmelser for de områder der forordningen åpner for dette.

¹¹ Kaffe/te-poser som er gjennomtrengelig slik at vann kan slippe gjennom

¹² Prosjekt: DGRADE - Nedbrytning av bionedbrytbar plast i jord og avfallsstrømmer (2023) Claire Coutris, [DGRADE - Nedbrytning av bionedbrytbar plast i jord og avfallsstrømmer](#) - Nibio

Konsekvenser av endringene

I dag kastes noe emballasje som ikke brytes ned eller ikke fullstendig brytes ned, sammen med matavfallet. Det må skilles ut i et forbehandlingstrinn ved behandlingsanlegget for å unngå forurensning av kompost og biorest. Kravet om at visse emballasjetyper skal være fullt nedbrytbare, kan redusere risikoen for kontaminering i kompost/biorest. I tillegg kan det redusere kostnadene behandlingsanlegg for biologisk nedbrytbart avfall har med å fjerne urenheter. Det kan på sikt føre til noe bedre kompost/biorest, mindre forsøpling av både jordbruksarealer og andre areal og en bedre avsetning av kompost/biorest. Likevel kan denne forbedringen la vente på seg, da matavfall mange steder kastes i plastposer som ikke er emballasje, og som derfor ikke omfattes av kravet.

Endringene vil få konsekvenser, både for framstillere av bionedbrytbar emballasje og for framstillere som i dag produserer permeable¹³ kaffe/te-poser som ikke er bionedbrytbare. Det er sannsynlig at det vil komme kostnader knyttet til utvikling av emballasje som overholder de nye kravene. Permeable kaffe/te-poser har ikke tidligere vært definert som emballasje, og produsentene har ikke vært omfattet av plikt til medlemskap i produsentansvarsselskaper for slike produkter. Disse produsentene vil kunne få en økt kostnad, men det kan antas at vederlaget for disse emballasjetyperne kan bli lavere enn annen emballasje, ettersom håndteringen av disse vil følge matavfallet.

Fordi biologisk nedbrytbare materialer er lite egnet for materialgjenvinning og derfor ikke skal kastes sammen med konvensjonell plast, vil aktører som produserer emballasje av biologisk nedbrytbare plastpolymerer og andre biologisk nedbrytbare materialer, kunne få en utfordring med tanke på kravet om at emballasjen skal være materialgjenvinnbar uten å påvirke materialgjenvinnbarheten til andre avfallsstrømmer. For avfallsaktører som håndterer slikt avfall kan det bidra til bedre kvalitet på den materialgjenvunnede råvaren.

5.4.5 Krav om å redusere vekt/volum av emballasje

Dagens krav om at emballasje skal utformes slik at vekt og volum reduseres til et minimum er utdypet i forordningen, og framstillere og importører skal innen 1. januar 2030 sikre at den emballasjen de bringer i omsetning er designet slik at dette kravet er oppfylt. Emballasje som kun har til hensikt å gi inntrykk av et større volum enn det som faktisk er tilfelle, vil ikke være i tråd med kravene og skal ikke bringes i omsetning. Vi gjør oppmerksom på at bestemmelsen har en del unntak blant annet for emballerte produkter eller drikkevarer fra geografiske områder som er beskyttet av annet regelverk, se særlig artikkel 10 nr. 2. Formålet med bestemmelsene er å redusere mengden unødvendig emballasje og mengden emballasjeavfall.

Økonomiske aktører som bruker gruppe- eller transportemballasje, eller emballasje til netthandel i tillegg til salgsemballasjen, skal sørge for at tomrom-forholdet mellom salgsemballasje og øvrig emballasje er maksimum 50 prosent inkludert fyllmaterialer som bobleplast etc. Det kommer en underliggende rettsakt for beregningsmetode. Økonomiske aktører som bruker salgsemballasje som transportemballasje til netthandel eller som bruker ombruksemballasje innenfor et ombrukssystem, er unntatt fra kravet om maks 50 prosent tomrom, men skal uansett sikre at det ikke brukes mer salgsemballasje enn nødvendig.

For mer informasjon se artikkel 10 og artikkel 24. For ombruksemballasje, se omtalen i kapittel 5.5.1.

Dagens krav om at vekt og volum av emballasje skal begrenses til et minimum, er gjennomført i avfallsforskriften kapittel 7 vedlegg I nr.1 første strekpunkt (se også avfallsforskriften § 7-4). Fram til regelen i forordningen artikkel 10 begynner å gjelde, er det behov for å videreføre kravet i norsk rett for å sikre at emballasjen oppfyller dette kravet fram til forordningens krav begynner å gjelde. Se også kapittel 4.3 om overgangsbestemmelser.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår en bestemmelse i emballasjeforskriften som viderefører kravet om å begrense vekt og volum i avfallsforskriften kapittel 7 vedlegg I i en overgangsperiode frem til 31. desember 2029. Se forslag til emballasjeforskrift § 3-7.

Konsekvenser av endringene

Kravet om å redusere vekt og volum av emballasjen til kun det som er nødvendig finnes allerede i emballasjeregulverket. For økonomiske aktører (særlig framstillere) som ikke allerede oppfyller kravene, vil dette innebære økte kostnader sammenlignet med i dag, da de må endre emballasjedesign og produksjonslinjer. Samtidig vil kravet by på besparelser ved redusert materialbruk og lavere transportkostnader. EUs konsekvensvurdering konkluderer med at presiseringen som er gjort vil gi minimal økonomisk eller administrativ kostnad for næringslivet.

For aktører som materialgjenvinner emballasje vil kravet kunne medføre at tilgangen på råvare blir noe redusert, ettersom mindre emballasje bringes i omsetning.

5.4.6 Krav til merking og informasjon på emballasjen og avfallsbeholdere for separat innsamling av emballasjeavfall

Emballasjen som bringes i omsetning skal merkes med et piktogram som viser hvilke materialer (papp, metall, plast, osv.) den består av, slik at forbrukerne kan sortere emballasjeavfallet riktig. Komposterbar emballasje skal også merkes. Merkingen av ombrukbar emballasje skal gi informasjon om innsamlingssteder. Kravet gjelder ikke for transportemballasje, med unntak av emballasje til netthandel. Drikkevareemballasje som inngår i et pantesystem er tilstrekkelig merket med pantesymbolet, fordi det viser hvordan tomemballasjen skal håndteres. Formålet med kravene er å sikre at sluttbrukere og aktører i verdikjeden får informasjon som sikrer trygg og bærekraftig bruk, ombruk og avfallshåndtering.

Det kommer krav om at det skal informeres om emballasjen inneholder stoffer som gir grunn til bekymring⁶. Kommisjonen vil vedta en underliggende rettsakt innen 1. januar 2030 med nærmere beskrivelse av metode for dette.

Avfallsbeholdere for separat innsamling av emballasjeavfall skal merkes med tilsvarende piktogram som emballasjen.

Merkingen skal være godt synlig, lett å lese, holdbar og på et språk som sluttbruker forstår. Kommisjonen skal vedta underliggende rettsakter for å harmonisere piktogrammene og metode for å identifisere emballasjematerialet.

De ulike merkekravene gjelder fra forskjellig tidspunkt, men tidligst fra 12. august 2028.

For mer informasjon, se artiklene 12, 13, 14 og 15 nr. 5 - 7.

Utfyllende om merking

Merkingen kan gjøres på gruppeemballasjen eller via en enkel elektronisk lesbar kode dersom det ikke er plass blant annet pga. størrelse. Ved netthandel skal informasjonen være tilgjengelig for sluttbruker før et produkt kjøpes. De økonomiske aktørene kan i tillegg til piktogrammet bruke en QR-kode eller tilsvarende elektronisk løsning på emballasjen for å gi utfyllende informasjon.

Det er ikke pliktig å merke plastemballasje med andel materialgjenvunnet råvare eller andel biobasert plast, men dersom dette gjøres skal det være i henhold til bestemmelsene i artikkel 12.

Miljøpåstander på emballasjen om emballasjen må dokumenteres i samsvarsvurderingen (se omtale kapittel 5.6.1), og kan kun gjøres dersom kravene i emballasjeforordningen er ivaretatt.

Emballasje som er omfattet av en ordning for utvidet produsentansvar kan identifiseres. Dette skal i så fall gjøres ved QR-kode eller tilsvarende. Logoen til produsentansvarsselskapet skal ikke trykkes direkte på emballasjen.

Hvert EØS-land kan selv velge hvilket språk informasjonen på etiketter nevnt i emballasjeforordningen artikkel 12 skal være på, så lenge språket er lett forståelig for sluttbrukere. Vi mener teksten bør være på norsk for å være lett forståelige for forbrukere og privatpersoner.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Miljødirektoratet foreslår at informasjonen på etiketten/merkingen på emballasjen og informasjonen i QR-koden skal være på norsk. Se forslag til emballasjeforskrift § 3-6.

Konsekvenser av endringene

Mange økonomiske aktører merker allerede emballasje med de frivillige sorteringsmerkene/piktogrammene som er etablert av bransjen. Hvis de harmoniserte symbolene avviker fra de frivillige vil aktører med stort lager av emballasje eller emballerte produkter uten riktig merking og som ikke har blitt bragt i omsetning før bestemmelsen trer i kraft, kunne få en kostnad med å endre/avhende denne. Det må forventes en mindre engangskostnad fordi mengde opplysninger som skal vises på etiketten øker og det kan bli behov for justeringer av design og produksjonslinjer. Aktører som i dag ikke bruker sorteringsmerker/piktogram, må frigjøre plass på etiketten for dette. Forutsatt at produsentene tilpasser lagerbeholdning til bestemmelsen trer i kraft, vurderer vi at det er snakk om begrensede kostnader.

Sluttbruker får tilgang på informasjon om emballasjens sammensetning, om det er ombrukseemballasje, og hvordan emballasjen skal sorteres når det blir avfall. Dette kan bidra til mer informerte kjøpsbeslutninger for forbrukerne, som igjen kan øke etterspørselen etter bærekraftig emballasje.

Informasjon om riktig sortering av emballasjeavfallet og emballasjens sammensetning kan effektivisere avfallshåndteringen, gi bedre kvalitet på grunn av bedre utsortering og mer emballasjeavfall til materialgjenvinning. Dette kan bidra til økt lønnsomhet for avfallsaktører og bedre utnyttelse av ressurser med påfølgende positive effekter for klima og miljø ved produksjon av emballasje.

Kommuner og andre som bruker avfallsbeholder må merke disse med riktig sorteringssymbol/-piktogram fra 2030. Kostnadene forbundet med merking av avfallsbeholdere skal dekkes av produsent gjennom det utvidede produsentansvaret. Hvis de harmoniserte symbolene avviker fra de frivillige

piktogrammene som brukes i dag og merkingen må byttes/oppdateres tidligere enn normalt vedlikehold av beholderen tilsier, blir det en merkostnad.

5.4.7 Begrensninger i bruk av noen typer emballasje

Det blir forbudt å bringe visse typer engangsemballasje i omsetning fra 1. januar 2030. Hensikten med bestemmelsene er å nå målene for emballasjeavfallsforebygging gjennom forbud mot å bringe unødvendig emballasje i omsetning og samtidig ivareta mattrygghet og hygiene.

Det kommende forbudet omfatter følgende engangsemballasje og formål:

- Gruppeemballering i plast som har til hensikt å friste forbruker til å handle flere enheter
- Nett/poser/brett/holdere i plast for mindre enn 1,5 kg ferdigpakket ikke bearbeidet fersk frukt og grønnsaker
- Engangs plastemballasje for mat og drikke beregnet for å bli konsumert på stedet. Hotell-, restaurant- og catering-sektoren (HORECA) som ikke har tilgang til drikkevann er unntatt dette forbudet
- Porsjonspakninger i plast for krydder, sauser, kaffebløte, sukker, etc. typisk brukt i hotell, restaurant og catering sektoren
- Porsjonspakninger for kosmetikk og hygieneprodukter typisk brukt i hotellsektoren for individuell bruk og som kastes før neste gjest
- Ekstra lette plastbæreposer (tynnere enn 15 mikrometer). Det er unntak når plastbæreposen brukes som salgsemballasje for mat som selges i løsvækt (f.eks. bakevarer eller frukt) dersom det er nødvendig av hensyn til hygiene eller for å unngå matsvinn.

For mer informasjon se artikkel 25 og vedlegg V.

Vurdering av unntak fra forbudet mot engangs plastemballasje for ikke-bearbeidet fersk frukt og grønt

Kommisjonen har sett behov for en unntaksmulighet fra forbudet mot bruk av engangs plastemballasje for ikke-bearbeidet fersk frukt og grønt i enheter under 1,5 kg, dersom det er godtgjort at det er behov for å bruke slik emballasje for å unngå bl.a. vanntap, hindre smitte av mugg, forverring av kvalitet mv. Kommisjonen har startet arbeidet med en veileder om dette i samarbeid med European Food Safety Authority. Veilederen vil publiseres innen 2 år etter at emballasjeforordningen har trådt i kraft, og vil inneholde en eksempelliste med frukt og grønt som kan unntas.

Miljødirektoratet anbefaler å benytte unntaksmuligheten og ta dette inn som en utfyllende bestemmelse i emballasjeforskriften for å sikre fleksibilitet i regelverket, både med hensyn til kvalitet, teknologi, nye produkter og nye krav. Etter dialog med både bransjen og forskningsinstitutter, mener Miljødirektoratet at det er behov for unntak for å ivareta kvaliteten på matvarene. Bransjen peker spesielt på at Norge har mange matbutikker med til dels lavt kundegrunnlag noe som betyr at distribusjonen av varer ikke skjer hver dag og at varene ligger lenger i butikken enn det som er typisk i andre EU/EØS-land.

Vurdering av unntak fra forbudet mot engangs plastemballasje for mikrobeidrifter²

Mikrobedrifter¹⁴ med tilgang til drikkevann kan gis unntak fra forbudet om å bruke engangsplastemballasje for mat og drikke beregnet for å bli konsumert på stedet. Et slikt nasjonalt unntak kan kun gis dersom det er teknisk umulig for mikrobedriftene å ikke bruke slik emballasje, eller dersom mikrobedriftene ikke har tilgang til nødvendig infrastruktur for at et ombrukssystem skal fungere. Rydderapporten for 2023¹⁵ fra Hold Norge Rent viste at matemballasje og lokk var blant hhv topp 5 og 10 av avfallskategoriene som ble funnet flest ganger. Miljødirektoratet anbefaler derfor ikke at det gis unntak, ettersom bruk av denne type engangsemballasje bidrar til mye forsøpling. Dersom mikrobedrifter ser særlige grunner til at vi skal bruke denne unntaksmuligheten, ber vi om begrunnede innspill.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Miljødirektoratet foreslår å ta inn en bestemmelse om at det gis unntak for forbudet mot bruk av engangsplastemballasje for forhåndspakket ikke-bearbeidet fersk frukt og grønt i enheter mindre enn 1,5 kg, dersom det er behov for dette for å ivareta kvaliteten på varen og unngå sammenblanding av økologiske og ikke-økologiske varer. Se forslag til emballasjeforskrift § 3-2.

Konsekvenser av endringene

Kommisjonen viser i sin konsekvensutredning til at forbudet, sammen med andre tiltak i forordningen for å fase ut unødvendig emballasje, forventes å føre til en reduksjon på 4,4 prosent emballasjeavfall i 2030 i hele EU, sammenlignet med 2018. Denne reduksjonen i mengden plastemballasje vil gi reduserte klimagassutslipp fra produksjon og distribusjon av plastemballasje. Utslippene vil i hovedsak komme i produsentlandene.

Vi venter noe økte kostnader for produsenter som følge av at de må endre emballasjen, bruke andre materialslag eller endre driften sin og f.eks. investere i utstyr for å vaske tallerkener, bestikk mv. Vi har ikke et underlag for å vurdere hvilke endringer i emballasjemateriale eller driftsmetoder som bransjen vil velge. Samtidig vil redusert bruk av engangsemballasje isolert sett gi en besparelse. Vi har ikke grunnlag for å forsøke å kvantifisere disse effektene.

I og med at vi ikke foreslår å innføre unntak for mikrobedrifter fra forbudet om å bruke engangsplastemballasje for mat og drikke beregnet for å bli konsumert på stedet pga. forsøplingshensyn, vil disse mikrobedriftene kunne få høyere kostnader enn de ellers ville fått. De vil også kunne få noe større kostnadsøkning målt opp mot omsetning, sammenlignet med større aktører når de må finne alternativ emballasje eller legge om driften og f.eks. etablere vaskefasiliteter.

De økonomiske aktørene som ønsker å benytte seg av unntaket fra forbudet mot engangsplast for forhåndspakket fersk frukt og grønt vil få en kostnad fordi de må dokumentere behovet. Kostnadene kan reduseres dersom flere samarbeider, og bransjen kan ta et kollektivt ansvar for dokumentasjonene, men hver enkelt aktør står ansvarlig for at deres behov er tilstrekkelig dokumentert. Ved å benytte unntaket vil aktørene sikre at kvaliteten på frukt og grønt varer lengre og det forventes derfor også at det vil bli mindre matsvinn.

¹⁴ Definert i Kommisjonsrekommendasjonen 2003/361/EC: En mikrobedrift er definert som en bedrift som har færre enn 10 ansatte, og som har en årlig omsetning eller en samlet årlig balanse på ikke mer enn to millioner euro, se art. 2 nr. 3 i Kommisjonsrekommendasjonen

¹⁵ [Hold Norge Rent – Rydderapporten](#)

Kommunene kan få lavere kostnader fordi mengden forsøpling og dermed kostnadene til opprydding er ventet å bli redusert. I tillegg kan produsent som bringer i omsetning engangsprodukter som er omfattet av avfallsforskriften § 7A og som er emballasje også få redusert sine kostnader til opprydding av forsøpling fra slike produkter som kasseres i avfallsbeholdere på offentlig sted.

Myndighetene forventes å få noen administrative kostnader til å veilede om forbudene og ved tilsyn.

5.5 Emballasje som er ombrukbar eller kan fylles flere ganger

Andelen ombruksemballasje skal opp og emballasjeforordningen gir krav til utforming og drift av ombrukssystemer, istandsettelse av ombruksemballasje og krav om å nå konkrete mål innen 2030 for transport-, salgs-, gruppe- og drikkevareombruksemballasje. Formålet med kravet er å øke andelen emballasje som kan brukes flere ganger og sikre at emballasje som er laget for ombruk brukes flere ganger.

Forordningen legger også opp til mer bruk av påfyllingsløsninger (refill), der sluttbruker selv tar med seg beholder som kan fylles ved take-away-steder eller i et påfyll-system i butikk.

Vurderinger av kriteriene for å gi unntak eller redusere kravet om ombruk av emballasje og Miljødirektoratets anbefaling om dette er omtalt i kapittel 5.5.4 og 5.5.5.

5.5.1 Krav til emballasje som er ombrukbar

Ombruksemballasje må designes slik at den kan tømmes, fylles, forflyttes og istandsettes for ombruk uten at den tar skade, slutter å oppfylle krav til hygiene og mattrygghet eller mister sin opprinnelige funksjon. Ombruksemballasje skal også være materialgjenvinnbar når den blir avfall, jf. kravene i artikkel 6, se omtale kapittel i 5.4.2. Den som bringer ombrukbar emballasje i omsetning skal dokumentere at kravet er ivaretatt, jf. forordningen vedlegg VII.

Kommisjonen vil komme med en underliggende rettsakt som spesifiserer minimumskravene til antall rotasjoner for de vanligste ombruksemballasjetyperne innen 12. februar 2027.

For mer informasjon se artikkel 11.

Konsekvenser av endringene

Framstillere som produserer ombruksemballasje kan få økte kostnader til endringer i produksjonen og utvikling for å oppfylle kravene til materialgjenvinnbarhet av ombruksemballasjen, jf. kapittel 5.4.2. Samtidig kan produsenter av ombruksemballasje få økt omsetning på bekostning av produsenter av engangsemballasje. Antall produserte emballasjeeenheter vil samlet sett gå ned, fordi de som bruker/fyller emballasje trenger å anskaffe færre emballasjeeenheter.

5.5.2 Plikt for den som gjør tilgjengelig eller bruker ombrukbar emballasje eller tilbyr påfyll-løsninger

Økonomiske aktører som gjør ombruksemballasje tilgjengelig på det norske markedet for første gang må sørge for at det er et ombrukssystem på plass for emballasjen, inkludert incentiver for å samle inn emballasjen. Økonomiske aktører som benytter seg av ombruksemballasje må delta i ombrukssystemet for emballasjen, og sørge for at ombrukssystemet og istandsettelsen av

ombruksemballasjen oppfyller kravene i forordningens vedlegg VI. Hensikten med bestemmelsene er å sikre at emballasje som er laget for ombruk faktisk blir brukt flere ganger.

Økonomiske aktører som tilbyr påfyll-løsninger, skal følge krav til utforming av påfyllstasjoner og gi pålagt informasjon til forbruker. Økonomiske aktører kan likevel nekte å fylle en forbrukers medbrakte beholder dersom forbruker ikke følger reglene for påfyll eller dersom beholderen er vurdert som uegnet. Fra 1. januar 2030 skal slutt-distributører med utsalgsareal på over 400 kvadratmeter etterstrebe å bruke 10 prosent av salgsarealet til påfyllstasjoner. Hensikten med bestemmelsen er å motivere til mer bruk av ombruksemballasje og redusere bruken av engangsemballasje.

Når ombruksemballasjen blir avfall, skal ombrukssystemet sikre at ombruksemballasjen blir behandlet i tråd med utvidet produsentansvar for emballasjen, se kapittel 5.85.7.

Ombrukssystemer som benytter pant i ombruksløsningen, trenger ikke å oppfylle minimumskravene til et pantesystem, se krav til pantesystem i kapittel 5.9.3.

Forordningen stiller krav til at myndighetene skal oppmuntre til opprettelse av systemer for ombruk og påfyll. Der det er mulig av tekniske og økonomiske hensyn, skal myndighetene også etterstrebe at pantesystemer som i utgangspunktet er ment for engangsemballasje, skal være like tilgjengelige for ombruksemballasje.

Landene skal sikre at ombrukbar drikkevareemballasje er like enkelt å returnere for sluttbrukerne som engangs drikkevareemballasje i pante- og retursystem.

Etter å ha fått erfaring med regelverket vil Miljødirektoratet vurdere om det er behov for tiltak utover det som følger av bestemmelsene i forordningen og frivillige initiativer for at ombruks- og påfyllingssystemer blir opprettet og følger kravene, dersom det har vist seg at bestemmelsene og frivillige initiativer ikke har vært tilstrekkelige.

For mer informasjon, se artiklene 26, 27, 28, 50 nr. 10, 51 og vedlegg VI.

Konsekvenser av endringene

Krav til system for ombruk og påfyll henger tett sammen med ombrukskravene i artikkel 29 (se omtale i kapittel 5.5.3, 5.5.4 og 5.5.5), og vil på sikt stimulere til mer ombruksemballasje og flere ombrukssystemer. For produsenter av engangsemballasje som må legge om til å produsere ombruksemballasje, vil det kreve omstilling og økte kostnader for å også etablere ombrukssystemer.

Et ombrukssystem krever at emballasjen blir hentet og istandsatt/repert før ombruk, noe som vil kreve en annen logistikk enn for engangsemballasje, og behov for anlegg for vask og annen istandsetting. Det vil påføre produsentene økte kostnader, uten at det finnes noe underlag for å anslå de konkrete merkostnadene. Krav til ombruk av emballasje vil videre føre til at det må etableres nye arbeidsplasser til både logistikk og klargjøring av ombruksemballasje og til de omtalte påfyllstasjonene. Kommisjonen trekker frem nye arbeidsplasser som positivt for EU som helhet. I land med høy arbeidsledighet kan det være relevant, men for Norge med lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i mange sektorer, vil det kunne bety en ren omfordeling av arbeidskraft. Hvis noen av disse arbeidsplassene imidlertid fører til at ufaglært arbeidskraft kommer inn på arbeidsmarkedet, vil dette isolert sett være samfunnsøkonomisk positivt. Uansett vil disse nye arbeidsoperasjonene medføre økte kostnader for næringslivet, som beskrevet innledningsvis i avsnittet.

Noen av de økte kostnadene som følge av krav om ombruksemballasje motvirkes av at økt bruk av ombruksemballasje og påfyll-løsninger kan føre til lavere kostnader til avfallshåndtering, fordi

mengden emballasjeavfall blir redusert. Det er ikke krav om at påfyll med egen beholder skal være rimeligere enn å kjøpe i engangsemballasje, så det er ikke sikkert forbruker opplever endringer i kostnader.

5.5.3 Krav til ombruk

Forordningen stiller krav til økonomiske aktører som benytter eller selger salgs-, transport-, gruppe- og/eller drikkevareemballasje om at en andel av dette skal være ombruksemballasje fra 2030.

Hensikten med bestemmelsen er å øke mengden ombruksemballasje og dermed redusere mengden engangsemballasje. Tabell 1 gir en samlet oversikt over kravene.

Tabell 1 Samlet oversikt over kravene til ombruksemballasje i artikkel 29.

Emballasjetype	Pliktsubjekt	Krav minimum andel ombruksemballasje i 2030
Transport- / salgsemballasje	Økonomisk aktør	40 prosent
Transport- / salgsemballasje	Økonomisk aktør (transport mellom ulike lokaliteter under samme virksomhet eller til en annen økonomisk aktør innenlands)	100 prosent
Gruppeemballasje	Økonomisk aktør	10 prosent
Drikkevareemballasje	Sluttdistributør	10 prosent

Økonomiske aktører som benytter transport- eller salgsemballasje som også er transportemballasje¹⁶, skal fra 1. januar 2030 sørge for at minst 40 prosent av denne emballasjen er ombruksemballasje som inngår i et ombrukssystem, dette inkluderer transport-/salgsemballasje som benyttes til netthandel. I tillegg skal all transport- og salgsemballasje som benyttes av en økonomisk aktør til transport av produkter mellom ulike lokaliteter der de har virksomhet, være ombrukbar i et ombrukssystem. Det samme gjelder for transportemballasje som brukes til transport av produkter til en annen økonomisk aktør i samme land. Vi viser samtidig til vår omtale i kapittel 5.5.5 om å bruke nasjonal mulighet for å redusere dette ombrukskravet i en femårsperiode.

Økonomiske aktører som benytter gruppeemballasje¹⁷ i form av esker/bokser, unntatt pappesker, skal sørge for at minst 10 prosent av denne emballasjen skal være ombruksemballasje som inngår i et ombrukssystem.

Sluttdistributører som gjør alkoholholdig og alkoholfri drikke tilgjengelig på det norske markedet, skal sørge for at minst 10 prosent av drikkevareemballasjen som gjøres tilgjengelig, er ombruksemballasje som inngår i et ombrukssystem. Det gjelder uavhengig av emballasjematerialet. Det er unntak for noen drikkevarer, blant annet melk, melke- og melkelignende produkter, ulike typer vin, sider, og flere typer sprit og likører. Kommisjonen skal komme med en veileder om hvilke typer drikkevare som er

¹⁶ Transportemballasje er emballasje som er utformet for å legge til rette for håndtering og transport, og salgsemballasje utgjøre en salgsenhet bestående av produkter og emballasje til sluttbrukeren.

¹⁷ Gruppeemballasje er emballasje som holder flere salgsenheter samlet på salgsstedet og som kan fjernes fra produktet uten å påvirke produktets egenskaper. Uavhengig av om det selges slik til sluttbrukeren, eller brukes for å legge til rette for påfylling av hyller på salgsstedet eller for å danne en lager- eller distribusjonseenhet.

omfattet og ikke innen 12. februar 2027. Vi viser samtidig til vår anbefaling om å bruke nasjonal mulighet for å utsette dette ombrukskravet i en femårsperiode, se kapittel 5.5.5.

Fra 2040 skal de økonomiske aktørene bestrebe seg på å nå økte mål for ombruksemballasje. Det er mål om at minst 70 prosent av transport- og salgsemballasje og minst 25 prosent av gruppeemballasje som aktørene bruker, skal være ombrukbar i et system for ombruk. Videre er det et mål at minst 40 prosent drikkevarer som aktørene gjør tilgjengelig på markedet, skal være ombrukbare i et system for ombruk.

Forordningen gir samtidig noen generelle unntak fra krav om andel ombruksemballasje, se omtalen nedenfor. Forordningen gir også landene mulighet til å gi midlertidig unntak fra ombrukskravene i fem år, som kan forlenges for ytterligere femårsperioder, forutsatt at visse kriterier er oppfylt, se kap. 5.5.4

For mer informasjon, se artikkel 29.

Unntak fra krav om andel ombruksemballasje

Økonomiske aktører som både setter mindre enn 1000 kg emballasje på det norske markedet i løpet av et kalenderår og er en mikrobedrift², er unntatt fra å nå kravene nevnt over. Se artikkel 29. nr. 13.

Sluttdistributører som gjør tilgjengelig drikkevarer og som i et kalenderår har et totalt salgsareal på under eller lik 100 m², er unntatt fra å nå målkravet for det aktuelle kalenderåret. Se artikkel 29. nr. 10. Vi mener bestemmelsen (etter ordlyden) må forstås slik at bare sluttdistributører som til sammen har et salgsareal på maks 100 m², er unntatt. Sluttdistributører får dermed ikke unntak for ett salgsareal på under 100 m² (for eksempel en butikk), hvis de i tillegg har andre utsalgssteder slik at det totale arealet overstiger 100 m². Unntaket gjelder ut fra dette for eksempel for mindre butikker som er selvstendige rettssubjekter (også de som inngår i en franchise-ordning), men ikke eksempelvis for et selskap som eier flere utsalgssteder med ett større samlet area.

Unntak for pallettrekk og -stroppe i underliggende rettsakt

Kommisjonen vedtok 25.02.2026 en delegert beslutning ((EU)2026/429) som gir økonomiske aktører som bruker pallettrekk eller -stroppe for å stabilisere og beskytte produkter som står på en pall under transport, unntak fra kravet i emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 2 og 3. Unntaket gjelder for pallettrekk og -stroppe til transport- og salgsemballasje som benyttes til transport av produkter mellom ulike lokaliteter der de har virksomhet, eller som brukes til transport av produkter til en annen økonomisk aktør i samme land. Pallettrekk og – stroppe som brukes til transport jf. artikkel 29 nr. 2 og 3 skal ikke inkluderes i beregningen.

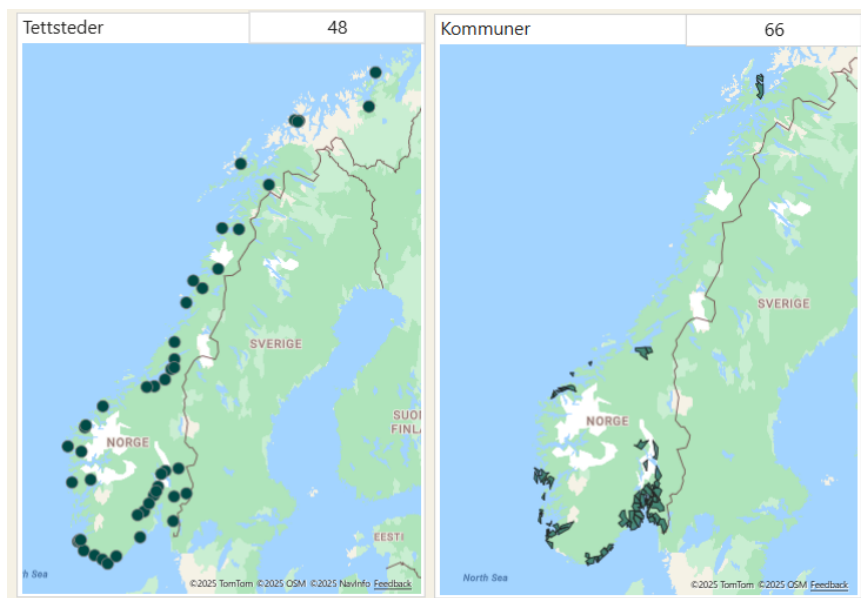
Unntaket er gjort i henhold til emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 18. Kravet om 100 prosent ombruk er for noen tilfeller teknisk eller operasjonelt utfordrende og ville skape uforholdsmessige byrder for aktørene.

Unntak fra krav om andel ombruksemballasje til drikkevarer

Miljødirektoratet anbefaler å utsette ombrukskravet for drikkevareemballasje i fem år. Se kapittel 5.5.5. Det er likevel hensiktsmessig å omtale øvrige unntak for ombrukskravet for drikkeemballasje som forordningen åpner for, fordi de kan bli aktuelle fra 2035 dersom unntaket fra ombrukskravet for drikkeemballasje ikke videreføres.

Sluttdistributører som har sitt salgsareal på en øy med færre enn 2000 innbyggere, og sluttdistributører som har sitt salgsareal i en kommune med færre enn 54 personer per km², kan unntas. Sistnevnte hjemmel for å gjøre unntak gjelder ikke for sluttdistributører med salgsareal i tettsteder med over 5000 innbyggere. Sluttdistributører som har flere utsalgssteder eller salgsarealer, der ett f.eks. ligger på en øy med færre enn 2000 innbyggere og ett i et tettsted med over 5000 innbyggere, skal bare nå målene for utsalgsstedet i tettstedet. Det betyr at drikkevarene i ombruksemballasje som gjøres tilgjengelige i utsalgsstedene som er unntatt, ikke skal inkluderes i beregningen for å oppfylle kravene angitt i artikkel 29 nr. 6. Sluttdistributører som kan unntas kan fortsatt selge drikkevare i ombruksemballasje.

Data hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er blitt benyttet for å kartlegge kommuner og tettsteder der sluttdistributører vil få plikter til å nå målkravet, se figur 1 under. Det er 67 kommuner med befolkningstetthet over 54 personer per km² i Norge, og som dermed vil være omfattet av kravet.¹⁸ Antall øyer som har en befolkning på over og under 2000 innbyggere fremgår ikke av tilgjengelig statistikk og er derfor ikke med i oversikten.



Figur 1: Oversikt over hvilke kommuner i Norge som har en befolkningstetthet over 54 personer per km² og tettsteder med over 5000 innbyggere (basert på tall fra 2024 hentet fra ssb.no).

En kartlegging¹⁹ utført av Mepex viser at i de 290 kommunene med lavere befolkningstetthet enn 54 personer per km², var det per oktober 2024, 1363 dagligvarebutikker og 7 806 serverings- og overnattingssteder²⁰, videre omtalt som "utsalgssteder" i dette avsnittet. Noen av disse utsalgsstedene kan være lokalisert i et tettsted med over 5000 innbyggere (og kan dermed ikke unntas). Det har ikke vært mulig å identifisere hvorvidt et utsalgssted er under 100 m², og dermed automatisk unntatt fra

¹⁸ Fedje er en av disse kommunene, men Fedje kommune er også en øy-gruppe med færre enn 2000 innbyggere per øy (det er færre enn 2000 innbyggere i hele kommunen) – og kan derfor inkluderes i kommuner som kan unntas med tanke på handlingsrommet knyttet til geografisk plassering og antall innbyggere. Det er derfor i realiteten 66 kommuner med befolkningstetthet over 54 personer per km².

¹⁹ Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombruksmål, oktober 2024, Mepex, se vedlegg 7.6

²⁰ Dette tallet er hentet fra en oversikt i Brønnøysundregisteret over hvor underenhetene har adresse. Det ble ikke gjort videre undersøkelse av om salgsarealene var lokalisert innenfor grensene for et tettsted med mer enn 5000 innbyggere.

kravet om andel ombruksemballasje. Det vil si at av de kartlagte utsalgstedene kan flere være unntatt fra ombrukskravet, uavhengig av befolkningstetthet i kommunen eller om det ligger på en øy med færre enn 2000 innbyggere.

Miljødirektoratet anbefaler å gi unntak fra ombrukskravet for drikkevareemballasje på 10 prosent for alle norske aktører i fem år, se omtale i kapittel 5.5.5. Vi anbefaler i tillegg en bestemmelse som gir unntak fra å nå kravet om 10 prosent ombruksemballasje med påfølgende rapportering for slutt Distributører som omfattes av unntaksmuligheten i forordningen knyttet til geografisk plassering. Dette unntaket vil gjelde uavhengig av unntaket om fem års utsettelse og vil fortsatt være gjeldende hvis Norge ikke oppfylder kravene til et nytt generelt unntak når femårsperioden er over. I EUs konsekvensutredning blir det pekt på at ombruk ikke vil være det beste miljømessige valget der avstandene til vaskefasiliteter er for lange. Kommisjonen viser samtidig til at ved ombruk vil både de miljømessige og økonomiske fordelene øke med antall rotasjoner. På grunn av norske forhold med store avstander, vanskelig logistikk og den potensielle byrden for små og mellomstore bedrifter i relativt usentrale strøk, foreslår vi derfor et unntak.

Mulighet for å samarbeide om å nå målkravet

Det kan bestemmes at slutt Distributører kan samarbeide om å oppfylle ombrukskravet for drikkevareemballasje (artikkel 29 nr. 6) ved å danne "pools" (en samarbeidsordning). Betingelsene er at deltakerne til sammen ikke har mer enn 40 prosent av markedsandelen på det norske markedet for relevant drikkevarekategori, at maks fem slutt Distributører samarbeider, og at samarbeidet kun gjelder drikkevarekategorier som alle deltakerne i poolen gjør tilgjengelig på markedet. Begrensningen på fem slutt Distributører gjelder ikke hvis disse har samme merkevarenavn. Kommisjonen skal legge frem underliggende rettsakter om slike samarbeid og rapporteringskrav innen 1. januar 2028.

En slutt Distributør kan ha ett, noen eller mange utsalgssteder. Kartleggingen av utsalgssteder fordelt på de største aktørene i dagligvarekjeden viser at disse har forskjellig organisasjonsstruktur. Ved å tillate å danne pooler kan flere slutt Distributører sammen nå målet, ved at for eksempel slutt Distributører i sentrale områder eller i nærheten av vaskefasiliteter kan overoppfylle kravet og bidra til at poolen totalt når målet.

Miljødirektoratet anbefaler å gi de ulike slutt Distributørene mulighet til å samarbeide om å nå kravet for ombruksemballasje til drikkevare, slik at aktørene har denne muligheten hvis Norge ikke oppfylder kravene for å fornye det generelle unntaket fra ombrukskravet i 2035, se omtale i kapittel 5.5.5. Et slikt samarbeid vil både kunne redusere kostnadene for næringslivet og de administrative kostnadene for myndighetene.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår en bestemmelse hvor vi gir unntak for slutt Distributører fra å nå målet i artikkel 29 nr. 6 på lite befolkede steder, etter betingelsene gitt i artikkel 29 nr.11.

Vi foreslår også å forskriftsfeste slutt Distributørers mulighet til å danne pooler for å nå målet i artikkel 29 nr. 6, etter betingelsene i artikkel 29 nr. 12. Se forslag til emballasjeforskrift §§ 3-4 og 3-5.

Konsekvenser av endringene

Se omtale av konsekvenser i kapittel 5.5.5 om vår anbefaling om bruk av den nasjonale unntaksmuligheten for å unnta ombrukskrav for drikkevareemballasje i fem år.

5.5.4 Vurdering av kriteriene for å unnta fra ombrukskravene i 5 år

De enkelte landene kan gi økonomiske aktører mulighet til å utsette oppnåelsen av ombrukskravene i artikkel 29 i 2030 med 5 år, jf. artikkel 29 nr. 14. Dette forutsetter at:

- Landet overoppfyller materialgjenvinningsmålene for 2025 (jf. artikkel 52) med 5 prosentpoeng per emballasjemateriale.
- Landet oppfyller målet om avfallsforebygging, jf. artikkel 43 om 5 prosent reduksjon av mengden emballasjeavfall innen 2030 og forventer å oppnå 3 prosent reduksjon sammenlignet med 2018.
- De økonomiske aktørene har en plan for avfallsforebygging og materialgjenvinning, slik at målene i artikkel 43 og 52 kan nås.

Alle vilkårene må være oppfylt samtidig.

I Kommisjonens veiledning til forordningen²¹ avklares det at et land kan gi delvis nasjonalt unntak ved å redusere de enkelte ombrukskravene. Dette forutsetter at landet overoppfyller materialgjenvinningsmål for en eller flere av emballasjematerialene, samtidig som de andre kriteriene er oppfylt. Ombrukskravet kan i så fall reduseres forholdsmessig ut fra den andelen som de materialslagene der materialgjenvinningsmålet er overoppfyllt, utgjør av den samlede mengde transportemballasje eller drikkevareemballasje. Det kan enklest forklares med et eksempel. Hvis materialgjenvinningsmålene overoppfylles i tråd med kriteriet for plast, glass og aluminium og disse materialslagene står for 90 prosent av drikkevareemballasjen som settes på markedet, vil ombrukskravet for drikkevareemballasje kunne reduseres med 90 prosent.

Vurdering av kriteriet om å overoppfylle materialgjenvinningsmålene

Norge må overoppfylle materialgjenvinningsmålene for materialene som drikkevareemballasje eller transportemballasje lages av for å kunne gi unntak eller reduksjon fra ombrukskravet. For drikkevareemballasje som eksempel, vil det si at Norge må overoppfylle materialgjenvinningsmålene for den mengden plast, aluminium, glass og kartong ("paper/cardboard") som er brukt i drikkevareemballasje, men ikke for mer. Kommisjonen har kommet med veiledende utsagn som støtter denne tolkningen.²² Tolkningen støttes også av en formålsbetraktning. Ordninger for materialgjenvinning av engangsemballasje som gir særlig høye materialgjenvinningsandeler, kan gi tilsvarende miljøgevinst som ombruksordninger. Dette var et hensyn bak å gi unntaksmuligheten.²³ Når det for eksempel er snakk om unntak fra ombrukskravet for drikkevareemballasje, tilsier dette at det er ordninger for materialgjenvinning av nettopp drikkevareemballasje som må gi særlig høy materialgjenvinning for at unntak fra ombruk av den samme emballasjen kan gis.

Vurdering av dette kriteriet opp mot ombrukskrav for drikkevareemballasje

Rapportering fra retursystemene for drikkevareemballasje viser at vi overoppfyller materialgjenvinningsmålene for 2025 for drikkevareemballasje av plast, aluminium og glass med 5 prosentpoeng eller mer. Måloppnåelse for drikkevareemballasje av drikkekartong er derimot under målet i 2025. Et grovt estimat²⁴ på andelen drikkevareemballasje som blir igjen etter at plast, aluminium og glass unntas, tilsvarer omtrent 0,5 prosent, noe som tilsvarer ca. 10 millioner enheter

²¹ [EUR-Lex - C\(2026\)2151 - EN - EUR-Lex](#)

²² For eksempel i presentasjonen fra TAC-møtet 13. oktober 2025 og under webinaret 16. desember 2024

²³ Om dette sa Kommisjonen under webinaret 16. desember 2024 det følgende (vår transkribering): "... such environmental benefits can also be achieved by very high recycling rates for single use packaging member states with such recycling systems can deliver equally good environmental performance as the reuse system. Therefore this derogation was granted."

²⁴ Tall mottatt fra bransjen i juni 2024 og estimat fra Grønt Punkt

drikkevareemballasje. Tabell 2 gir en oversikt over materialgjenvinning og målene for drikkevareemballasje.

Tabell 2: Oversikt over materialgjenvinning og målene for drikkevareemballasje

Drikkevare- emballasje- materiale	Material- gjenvunnet 2024	Mål 2025	Mål 2030	Prosent- poeng fra målet i 2025	Prosent- poeng fra målet i 2030	Mulighet for unntak
plast	88 %	50 %	55 %	38	33	Ja
metall	100 %	50 %	60 %	50	40	Ja
glass	87 %	70 %	75 %	17	12	Ja
drikkekartong	65 %	75 %	85 %	-10	-20	Nei

Vurdering av dette kriteriet opp mot ombrukskrav for transportemballasje

Miljødirektoratet har fått estimerte tall fra produsentansvarsselskapene på mengde transportemballasje som medlemmene deres har brakt i omsetning, samt materialgjenvinningsandelen per emballasjemateriale. Det rapporteres ikke spesifikt på transportemballasje og det er derfor mer usikkerhet knyttet til disse tallene enn for tallene for drikkevareemballasje. Det antas samme materialgjenvinningsandel for transportemballasje som for øvrig emballasje. Dette kan medføre underestimering av materialgjenvinningsgraden for transportemballasje, fordi transportemballasje gjerne er mer homogene fraksjoner og derfor lettere å materialgjenvinne enn annen emballasje. Tallene inkluderer ikke mengde satt på markedet av gratispassasjerer, da vi ikke har estimater på dette.

Tabell 3 viser estimert mengde transportemballasje brakt i omsetning i Norge, hvor mye som ble materialgjenvunnet sett opp mot målene i forordningen, samt den andelen emballasjematerialet utgjør av total mengde satt på markedet. Dette forteller oss hvor mye målet for ombruk kan reduseres med.

Tabell 3 : Oversikt transportemballasje brakt i omsetning og materialgjenvunnet, estimert mengde for transportemballasje av metall er ikke tatt med fordi estimatet vi har fått er mangelfullt. Glass benyttes ikke som transportemballasje.

Transport- emballasje- materiale	Satt på markedet (tonn)	Mengde material- gjenvunnet (tonn)	Materialgj- envinnings- andel	Mål 2025	Mål 2030	Andel av transport- emballasje satt på markedet
Papp/papir	214 424	204 369	95 %	75 %	85 %	63 %
Plast	38 486	14 226	37 %	50 %	55 %	11 %
Tre	88 190	47 533	54 %	25 %	30 %	26 %

Ut fra disse tallene oppnår vi ikke materialgjenvinningsmålet for plast, som gjør at kravene for unntak i artikkel 29 nr. 14 ikke oppfylles. Vi oppfyller materialgjenvinningsmålene for tre og papir/papp, noe som gir mulighet for å redusere ombrukskravet tilsvarende denne andelen, som til sammen utgjør 89 prosent av total mengde transportemballasje satt på markedet i 2025.

Vurdering av kriteriet om avfallsforebygging

Når det gjelder kriteriet om reduksjon av emballasjeavfall generelt, måles dette per innbygger og er ikke begrenset til type emballasje. Reduksjonen fra 2018 (målepunktet) til 2024 oppfyller målet for 2030 om 5 prosent reduksjon. Beregningen inkluderer estimer som er beheftet med usikkerhet, i tillegg til at dette målet er følsomt for endringer i mengde særlig relatert til tung emballasje. Miljødirektoratet mener det er faglig forsvarlig å anse at dette målet også vil kunne bli oppfylt de neste årene, og vil vurdere tiltak dersom det blir nødvendig for å sikre måloppnåelse for å oppfylle kravet i forordningen for å gjøre unntak fra kravet i artikkel 29 nr. 1, 2, 3 og 6.

Tabell 4: Endring i emballasjemengder per innbygger fra 2018 til 2024

Avfallsreduksjon	Emballasjeavfall per innbygger (kg)		Endring fra 2018 til 2024
	2018	2024	
All emballasje	162	153	- 5,6 %

Tallene er basert på Norges offisielle rapportering på krav i dagens emballasjedirektiv. Tallene er en kombinasjon av innrapporterte mengder fra produsentansvarsselskapene og en estimering av mengde satt på markedet av gratisspassasjerer (produsenter som ikke er medlem av et produsentansvarsselskap).

Det er særlig usikkerhet i tallene for treemballasje for 2018, fordi det først kom på plass et godkjent produsentansvarsselskap i 2022. Mengden treemballasjeavfall i 2018 er derfor et anslag. Estimer for årlig mengde emballasje som settes på markedet av gratisspassasjerer baserer seg på estimer. I 2024 oppdaterte Miljødirektoratet estimatene for gratisspassasjerer for brunt papir, kartong, plast og tre.

Kommisjonen skal, jf. artikkel 43 nr. 2, publisere en korreksjonsfaktor som skal ta hensyn til økning eller nedgang i turisme for det enkelte land i beregningen av emballasjeavfall per innbygger. For Norge indikerer tilgjengelig statistikk at vi har hatt en økning i utenlandsk turisme etter pandemien²⁵ sammenlignet med 2018, noe som kan påvirke vår måloppnåelse positivt basert på tallene presentert her.

Vurdering av kriteriet om plan for avfallsforebygging og materialgjenvinning

For å kunne gi fullt unntak eller delvis unntak ved å redusere ombrukskravet, må de økonomiske aktørene ha en plan for avfallsforebygging og materialgjenvinning. Miljødirektoratet anbefaler å forskriftsfeste en plikt til å utarbeide en slik plan, og vi vil da oppfylle dette kriteriet. Se kapittel 5.5.5

5.5.5 Anbefaling om bruk av unntaksmuligheten for ombrukskrav for drikkevareemballasje og transportemballasje i fem år

Vurdering av å gi unntak fra ombrukskravet for drikkevareemballasje i fem år

Norge har et godt utviklet retursystem for engangs drikkevareemballasje, der over 90 prosent engangsdrikkevareemballasje i plast og metall inngår i et pantesystem. Kostnadene ved å etablere løsninger for ombruk, så som etablering av mottaksløsninger i utsalgsteder, logistikk-løsninger, vaskeanlegg på bryggerier og brusfabrikker og administrasjon mv. vil kunne bli betydelige, særlig for

²⁵ [Tall og fakta om norsk reiseliv | NHO Reiseliv](#)

mindre aktører. Ombruksløsninger vil samtidig føre til mer utslipp fra transport og økt forbruk av vann og vaskekemikalier. Kommisjonens livsløpsanalyse (LCA) for engangs- vs. ombruksemballasje for drikkevarer konkluderte med at påvirkning på klima og miljø avhenger av i hvor stor grad emballasjen og bruken av emballasjen er optimalisert. I dag har vi et svært godt system for materialgjenvinning av drikkevareemballasje. Sammenliknet med dagens system vil et ombrukssystem innebære en negativ klima- og miljøkonsekvens, særlig på grunn av økt behov for transport. For materialslagene plast, aluminium og glass er forutsetningene for å unnta drikkevareemballasjen fra ombrukskravet oppfylt, og vi anbefaler å ta i bruk et nasjonalt unntak for drikkevareemballasje av disse materialene. For drikkevareemballasje av kartong, ligger vi noe under kriteriet for å unnta denne drikkevareemballasjen fra ombrukskravet. For drikkevareemballasje samlet, ser vi at kartong utgjør en andel på 0,5 prosent som ikke kan unntas fra ombrukskravet. Vår vurdering er at et krav om at slutt Distributørene skal ha tilgjengelig 0,5 prosent av drikkevareemballasjen i ombruksemballasje, vil medføre uforholdsmessige store kostnader og samtidig gi en negativ klima- og miljøeffekt. Vi anbefaler derfor at også andelen drikkevareemballasje av kartong unntas, som betyr at vi anbefaler fullt unntak fra ombrukskravet i fem år.

Samlet sett viser Miljødirektoratet til intensjonene bak forordningen, som særlig går ut på å redusere klimagassutslippene. Miljødirektoratet anbefaler derfor å benytte muligheten til å gi slutt Distributør et unntak i fem år fra kravet i artikkel 29 nr. 6 om å gjøre 10 prosent drikkevareenheter tilgjengelig i ombruksemballasje fra 2030.

Vurdering av å gi unntak fra ombrukskravet for transportemballasje i fem år

Det finnes gode ombruksløsninger for transportemballasje av tre, metall og noen produkter i plast og det er gode logistikk-løsninger for retur av tom transportemballasje, f.eks. i dagligvarehandelen.

Måloppnåelsen for transportemballasje for 2024 er tilstrekkelig til å gi unntak fra ombrukskravet for materialtypene tre og papp/papir, men ikke for plast, se omtale i kapittel 5.5.4. Kostnadene for næringslivet av et ombrukskrav for transportemballasje, sammenlignet med de mulige klima- og miljømessige gevinstene av et slikt krav, vurderes å være mindre enn for ombrukskravet for drikkevareemballasje. Vi har imidlertid identifisert sjømatbransjen som en bransje hvor ombrukskravene til transportemballasje er særlig utfordrende, iallfall på kort sikt.

Ved å fastsette lavere ombrukskrav i en femårsperiode reduseres de økonomiske konsekvensene betydelig, særlig for aktørene i sjømatnæringen. Det er imidlertid noe uklarhet rundt hvilket nasjonalt regelverk som blir avgjørende for pliktene til ombruk for aktører som har virksomhet i flere land og der transportemballasjen benyttes på tvers av landegrenser. Klima- og miljødepartementet har vurdert dette, og mener at innsatsen i første omgang bør rettes mot å sikre felleseuropeiske løsninger. KLD peker blant annet på at utfordringene for sjømatnæringen først og fremst er knyttet til mattrygghet og hygiene i hele verdikjeden. Dersom arbeidet med å sikre et felleseuropeisk unntak for fiskekasser av EPS ikke leder frem, kan det eventuelt bli aktuelt å gi Miljødirektoratet oppdrag om å vurdere spørsmålet om å benytte unntak for transportemballasje nærmere.²⁶

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår en bestemmelse hvor vi gir unntak fra å nå målet i artikkel 29 nr. 6 om å gjøre 10 prosent drikkevareenheter tilgjengelig i ombruksemballasje fra 2030 til og med 2034, for slutt Distributører som har utarbeidet en plan for avfallsforebygging og materialgjenvinning. Se forslag til emballasjeforskrift § 3-3.

²⁶ Brev fra KLD til Miljødirektoratet datert 24. 8.2026. sak 2025/2039-101

Konsekvenser av å bruke det nasjonale handlingsrommet for ombrukskrav

Ombrukskravet for drikkevareemballasje gir i utgangspunktet vesentlige økonomiske konsekvenser for slutt Distributørene. Aktører som er produsenter av drikkevarer og -emballasje er ikke omfattet av kravet, men vil likevel påvirkes av kravet indirekte, fordi slutt Distributøren er avhengig av dem og kun kan nå kravet om drikkevarer- og emballasje produsentene kan levere ombruksprodukter.

Anbefalingen om å gi fullt unntak fra ombrukskravet innebærer at dette kravet ikke vil gi økonomiske konsekvenser for aktørene før eventuelt i 2035. Forordningen åpner opp for at et nasjonalt unntak kan gjentas for flere femårsperioder, gitt at landene når relevante krav i forordningen. Forordningens ombrukskrav vil derfor gjelde fra 2035, hvis vi ikke fyller kriteriene for nasjonalt unntak for neste femårsperiode. Når vi tar i bruk det nasjonale handlingsrommet, vil en konsekvens kunne bli en utsatt omstilling til økt ombruk. For ikke å få en svært brå omstilling til nye og høyere ombrukskrav fra 2035, må aktørene være forberedt på muligheten for at vi ikke fyller unntakskriteriene for neste periode. Det er for tidlig å vurdere om Norge vil oppfylle kriteriene for å kunne gi aktørene fritak fra ombrukskravet fra 2035.

Dette unntaket fra ombrukskravet for drikkevareemballasje gir dermed bransjen et sterkt insentiv til å planlegge og gjennomføre tiltak så vi fyller kriteriene for materialgjenvinning, så vi kan videreføre unntaket fra ombrukskravene for drikkevareemballasje også fra 2035.

Konsekvenser om vi ikke kan videreføre nasjonale ombrukskrav for drikkevarer etter 2035

Hvis Norge ikke fyller kravene for å videreføre nasjonalt handlingsrom for slutt Distributører som selger drikkevarer fra 2035 eller fra et senere tidspunkt, vil ombrukskravene i forordningen slå inn.

Overgangen til mer ombruksemballasje ble av Kommisjonen estimert å føre til betydelige reduksjoner i klimagassutslipp fra produksjon, materialgjenvinning, forbrenning, deponering og aktiviteter knyttet til ombruk (logistikk og istandsettelse). Bindende krav kan også bidra til ytterligere avfallsforebygging og dermed en ytterligere nedgang i utslipp fra produksjon av emballasje. I tillegg anslo Kommisjonen at tiltaket vil redusere forsøpling, spesielt fra engangsartikler. Kommisjonens utredning av konsekvensene for ombruksemballasje for drikkevarer var basert på at kravet var rettet mot produsenter av drikkevarer, ikke mot slutt Distributørene. De samlede konsekvensene av de vedtatte kravene til ombruksemballasje for drikkevarer er derfor mer uklare.

Konsekvenser for slutt Distributører som selger drikkevarer

Ombruksemballasje var tidligere vanlig for drikkevarer i Norge, men er nesten helt faset ut etter 2012, med unntak av ett ombrukssystem for glassflasker i hotell-, restaurant- og catering-sektoren (HORECA). Årsaken er så langt direktoratet kjenner til at logistikken knyttet til ombruksemballasje var dyrere enn modellen knyttet til engangsemballasje, selv om den ombrukbare emballasjen er fritatt fra grunnavgift²⁷ på drikkevareemballasje. Så lenge returandelen i de ulike produsentansvarsselskapene er så høy at miljøavgiften faller bort, har grunnavgiften hatt liten dempende effekt på bruk av engangsemballasje. Det er sannsynlig at alle ledd i drikkevareverdikjeden vil få økte kostnader med en omlegging til at drikkevarer også skal gjøres tilgjengelig i ombruksemballasje.

Norge har et godt utviklet retursystem for engangs drikkevareemballasje. I Norge inngår henholdsvis 93,5 prosent og 99,6 prosent²⁸ av engangs drikkevareemballasje av plast og metall i et pantesystem

²⁷ Grunnavgift på engangsdrikkevareemballasje, jf. særavgiftforskriften kapittel 3-5 om avgift på drikkevareemballasje. Se satser for grunnavgift på skatteetaten sine sider: [Avgift på drikkevareemballasje - Skatteetaten](#)

²⁸ Tall fra 2023

med høy grad av innsamling og materialgjenvinning. De fleste norske produsenter har sluttet med ombruk av drikkevareemballasje, og forordningens krav til ombruk av drikkevareemballasje vil dermed kreve etablering av infrastruktur for innsamling, transport og håndtering av ombruksemballasje. Anslag på kostnader er omtalt nedenfor. Vi viser også til omtale av pantesystemer, se omtale i kapittel 5.9.3.

Det er et stort antall sluttdistributører av drikkevarer som vil bli omfattet av plikten til å nå kravet, uavhengig av om det nasjonale handlingsrommet for sluttdistributører som har sitt salgsareal på en øy med færre enn 2000 innbyggere, og sluttdistributører som har sitt salgsareal i en kommune med færre enn 54 personer per km², beskrevet i kapittel 5.5.3, benyttes eller ikke. Det har ikke vært mulig å kartlegge hvor mange dette er, blant annet fordi informasjon om utsalgsstedenes areal ikke har vært tilgjengelig. Kartleggingen utført av Mepex²⁹ har likevel sett på og estimert butikkstørrelse for ca. 3800 dagligvarebutikker, 900 kiosker og 950 bensinstasjoner. For dagligvarebutikkene er det estimert³⁰ at ca. 12 prosent av utsalgsstedene har et salgsareal under 100 m². Det vil si at dersom handlingsrommet for å unnta sluttdistributørers utsalgssteder i kommuner med lavere befolkningstetthet ikke benyttes, vil i størrelsesorden 80-90 prosent av dagligvarebutikkene måtte selge drikkevarer i ombruksemballasje, fordi de har et salgsareal per butikk som er større enn 100 m². Det ble videre antatt i kartleggingen at alle kiosker og bensinstasjoner har et salgsareal under 100 m² og derfor i utgangspunktet ikke vil få plikter om å nå målkravet.

Det har ikke vært mulig med tilgjengelig informasjon å kartlegge antall sluttdistributører innen HORECA som blir omfattet av plikten. Ifølge overnevnte kartlegging kan sluttdistributører innen HORECA omfatte over 11 000³¹ sluttdistributører fordelt på over 20 000 underenheter (kan være ett utsalgssted eller flere per sluttdistributør). Dette antallet inkluderer sluttdistributører med et salgsareal opptil 100 m². For HORECA eksisterer det i dag et ombrukssystem for drikkevarer i glassemballasje med pant både på flasken og kassene. Drikkevareprodusenten sørger for levering og henting av tomemballasjen. Det har ikke vært mulig å få informasjon om noen sluttdistributører innen HORECA allerede oppfyller kravet om 10 prosent ombruksemballasje.

Det er så langt ikke avklart hvordan de økonomiske aktørene vil organisere og gjennomføre kravene til ombruksemballasje. Det er ikke krav til at ombruksemballasjen for drikkevarer skal inngå i et pantesystem, men det er rimelig å anta at et pantesystem vil sikre en høyere retur av ombruksemballasje enn et system uten pant. Flere aktører i drikkevarebransjen og i dagligvarebransjen som vil bli berørt av kravene, er bekymret for at det må innføres en ny panteordning ved siden av dagens panteordning, og at dette vil medføre betydelige kostnader, endret logistikk og endret forbrukermønster. De fleste dagligvarebutikkene har en panteautomat for engangsdrikkevareemballasje i plast og metall, mens kiosker, bensinstasjoner og spisesteder vanligvis ikke har det. Dagens panteautomater kan ikke uten videre ta imot ombruksemballasje. Hvis ombruksdrikkevareemballasje skal tas inn i pantesystemet vil innkjøp av ny eller modifisering av eksisterende panteautomat gi en engangskostnad, i tillegg til driftskostnader.

²⁹ Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombruksmål, oktober 2024, Mepex, se vedlegg 7.6

³⁰ Estimater er basert på blant annet oversikt over hvilke butikker som er søndagsåpne og ikke – det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom faktisk salgsareal og åpningstider til tross for at kun utsalgssteder med en samlet salgsflate som ikke overstiger 100 kvm kan holde åpent på søndager. (Lov om helligdager og helligdagsfred, [Lov om helligdager og helligdagsfred - Lovdata](#))

³¹ Tall fra Brønnøysundregistrene. Antall hovedenheter er i overkant av 11 000, men ikke alle hovedenheter har nødvendigvis et utsalgssted. Alle hovedenheter med ansatte skal være registrert med en underenhet. Det skal registreres separate underenheter for ulike geografiske utsalgssteder.

For slutt Distributører som velger å ta imot emballasje manuelt, vil det komme administrative kostnader. Vi legger til grunn at manuelt mottak av brukt ombruksemballasje kun er aktuelt for små slutt Distributører.

For slutt Distributørene innebærer kravet om ombruksemballasje videre at det må settes av fysisk areal for å ta imot og mellomagre ombruksemballasje som returneres fra forbrukerne. For virksomheter med små/begrensede arealer kan det medføre kostnader til nødvendig areal for å oppbevare returnert ombruksemballasje. Behovet for areal varierer mellom å være midlertidig pga. sesongvariasjoner (stor andel fritidsbebyggelse eller typiske turistmål) og mer permanente løsninger.

Slutt Distributørene av drikkevarer vil få økte kostnader til mottak av returemballasje (økt arbeidsinnsats eller innkjøp eller ombygging av dagens automater), lagring og logistikk rundt returnering av denne brukte ombruksemballasjen til produsent. I mange tilfeller må det antas at gjennomføring av kravet vil kreve tilleggsarealer eller ombygging av salgslokaler, for å skille brukt drikkevareemballasje fra matvarer. Det er svært utfordrende å anslå kostnader for å gjennomføre dette kravet. På oppdrag fra Miljødirektoratet har Mepex gjort en estimering av de årlige merkostnadene for å gjennomføre ombrukskravet for drikkevareemballasje³². Spennet i anslagene er stor og avhengig av hvilke antagelser som legges til grunn for hvordan aktørene tilpasser seg kravet. En av de største kostnadsdriverne er kostnader ved retur av brukt drikkevareemballasje i butikk, her varierer kostnadsanslaget til Mepex fra 430 til 1520 millioner kroner per år. Det høyere estimatet legger til grunn at aktørene fra starten av rigger seg for å oppfylle ombrukskravet på 40 prosent fra 2040. Det nedre estimatet bygger på en forutsetning om å kun nå målet om 10 prosent ombruksemballasje, samt at man utnytter handlingsrommet beskrevet i kapittel 5.5.3 fullt ut. Aktørene som Mepex har snakket med i forbindelse med denne utredningen peker imidlertid på at dette ikke er et realistisk scenario, fordi det vil være uhensiktsmessig å ikke innføre en løsning som lar seg skalere opp til 40 prosent ombruksemballasje. Den store usikkerheten kommer av at det er stor variasjon mellom ulike slutt Distributører, avhengig av om de allerede har tilgjengelige arealer og hvilke lokale tomte- og byggekostnader de vil stå overfor om en gjennomføring av kravet krever utvidelse av lokalene og nybygging. Samtidig vil kostnadene bli redusert som følge av at kravet utsettes fra 2030. Det innebærer at ev. arealutvidelser kan gjøres på et tidspunkt hvor det ev. likevel skal gjøres ombygginger e.l.

Konsekvenser for drikkevareprodusenter

Det er registrert 124 virksomheter innenfor næringskodene "produksjon av øl", "produksjon av sider og annen fruktvin" og "produksjon av mineralvann, leskedrikker og flaskevann" og 82 av disse er registrert med mellom 1 – 10 ansatte.³³ Miljødirektoratet har ikke oversikt over produksjonsvolum og

³² "Kostnadsestimat og store kostnadsdriverne forbundet med krav om ombrukbar drikkevareemballasje i PPWR", Mepex, 24. april 2026.

³³ Dette er basert på hovedenheter med registrerte ansatte - [Virksomhetsopplysninger - Brønnøysundregistrene](#)

årlig omsetning, men informasjon fra Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)³⁴ og Hanen³⁵, som begge organiserer disse virksomhetene, er at et relativt stort antall av disse er småskala eller mellomstore produsenter.

Plikten til å selge drikkevarer i ombruksemballasje ligger ikke på virksomheter som produserer drikkevarer (med mindre disse har eget utsalgssted), men på sluttdistributør. Drikkevareprodusentene har ingen plikt til å bruke ombruksemballasje. Det forventes likevel at det blir etterspørsel etter dette og må dannes et marked for ombruksemballasje, fordi utsalgsstedene/sluttdistributørene vil/må etterspørre drikkevarer på ombruksemballasje. Drikkevareprodusenter kan derfor få økte produksjonskostnader, i hvert fall i en periode dersom deler av eller hele produksjonen må legges om for at en andel av emballasjen skal være ombruksemballasje i stedet for engangsemballasje. Det må forventes at ikke alle små produsenter, som mikrobryggerier, små brusfabrikker og mindre fruktpresserier, vil eller kan ta kostnadene med å etablere nye produktlinjer med ombruksemballasje.

Mepex³⁶ anslår de årlige kostnadene til lagring, vaskelinjer og ombygging av tappelinjer hos bryggerier som den største kostnadsdriveren i produksjonsleddet av ombrukskravet. De årlige kostnadene anslås fra 520 til 1900 millioner kroner i året. Det høyere estimatet legger til grunn at aktørene fra starten av rigger seg for å oppfylle ombrukskravet på 40 prosent fra 2040, samt at alle produsenter tilbyr ombruksemballasje. Legger man de samme forutsetningene til grunn, men i stedet antar at bare noen få produsenter tilbyr ombruksemballasje, endrer det øvrige estimatet seg til 1430 millioner kroner per år.

Det er uklart hvordan markedet for ombruksemballasje i praksis vil utvikle seg. De produsentene som har størrelse og finansielle muligheter til å ta de nødvendige investeringene vil kunne få en betydelig konkurransefordel overfor sluttdistributørleddet i forhold til andre, mindre drikkevareprodusenter. Miljødirektoratet har ikke virkemidler for å regulere markedet eller unngå slik bruk av markedsrett, eller grunnlag for å vurdere faren for at mindre drikkevareprodusenter blir skadelidende som følge av kravet om ombruksemballasje.

For småskalaprodusenter av drikkevarer kan denne omstillingen til ombruksemballasje bli krevende, og det vil være avgjørende at det etableres et ombrukssystem for drikkevareemballasje som de kan ta del i. Dette inkluderer også tilbud om/tilgang til et vaskeanlegg for ombruksemballasje. Dersom omlegging til ombruksdrikkevareemballasje blir for kostnads-krevende og sluttdistributørene i større grad legger vekt på at leverandørene bruker ombruksemballasje, kan det vanskeliggjøre markedstilgangen for små produsenter.

For små produsenter som kun omsetter i egne utsalg under 100 m², er uansett ikke utsalgsstedet omfattet av plikten om å gjøre 10 prosent drikkevarer tilgjengelig i ombruksemballasje. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om kravet om ombruksemballasje på drikkevarer kan få konsekvenser for markedsadgang for små bryggerier og små drikkevareprodusenter av alkoholfri drikke.

³⁴ BROD er en bransjeforening under NHO Mat og Drikke: [Om Bryggeri- og drikkevareforeningen - Bryggeriforeningen](#). I 2020 var det 141 medlemmer, hvorav 132 småskalaprodusenter som fordeler seg på hovedsakelig ølbryggerier og noen vann- og brusprodusenter, eventuelt i kombinasjon med øl-produksjon.

³⁵ [HANEN næringsorganisasjonen for bygdeturisme, gardsmat og innlandsfiske i Norge Utforsk - HANEN.no](#) organiserer små og store drikkevareprodusenter av juice, most og sider. De anslår at de har cirka 120 medlemmer innen ikke-alkoholholdige versjoner av disse drikkevarene, hvorav ca. 80 prosent har færre enn 10 ansatte.

³⁶ "Kostnadsestimat og store kostnadsdrivere forbundet med krav om ombrukbar drikkevareemballasje i PPWR", Mepex, 24. april 2026.

De store drikkevareprodusentene er medlem i det norske pantesystemet for engangsdrikkevareemballasje. Det kan være større utfordringer knyttet til å samkjøre dagens pantesystem for engangsemballasje med ombruksflasker, blant annet fordi dagens pantemaskiner komprimerer drikkevareemballasjen og det kan ikke gjøres for ombruksemballasje.

Konsekvenser for forbruker av drikkevarer

Forbrukerne vil få en ny type emballasje de skal sortere som ombruksemballasje og returnere til utsalgsstedet. De reelle endringene for forbrukere som benytter dagens pantesystem er uklare, og vil avhenge av hvilke(n) løsning(er) som innføres for ombruksemballasje.

5.5.6 Rapporteringskrav på ombruksemballasje

Økonomiske aktører som har ombrukskrav å oppfylle, jf. omtale i kapittel 5.5.3, skal rapportere på måloppnåelsen til myndighetene. Måloppnåelse for salgs-, transport- og gruppeemballasje måles i antall enheter, for drikkevareemballasje kan man bruke enten enhet eller volum. Kommisjonen skal vedta en gjennomføringsrettsakt om måle- og utregningsmetode før rapporteringskravet trer i kraft. Første rapportering skal de økonomiske aktørene gjøre våren 2031 for året 2030.

For mer informasjon, se artikkel 30 og 31.

Konsekvenser av endringene

Økonomiske aktører som gjør ombruksemballasje tilgjengelig på markedet får en ny rapporteringsforpliktelse om antall enheter eller volum, og antall rotasjoner for ombruksemballasjen. Det gir økte kostnader.

5.5.7 Påfyll og ombruk i HORECA-sektoren som tilbyr take-away

Innen 12. februar 2027, skal sluttdistributører innen hotell-, restaurant- og catering-sektoren (HORECA) som tilbyr mat og drikke i take-away-emballasje, også tilby forbrukeren muligheten for å ta med egne beholdere for å fylle disse. Det skal informeres klart og synlig om denne muligheten på utsalgsstedet. Det skal ikke være dyrere eller mer komplisert for forbruker å kjøpe take-away-mat eller -drikke i egen beholder eller i ombruksemballasje.

Senest 12. februar 2028 skal sluttdistributør i HORECA-sektoren tilby forbruker muligheten til å kjøpe take-away-mat eller -drikke i ombruksemballasje som inngår i et ombrukssystem. Det skal informeres klart og synlig om dette på utsalgsstedet. Fra 2030 skal sluttdistributør etterstrebe å tilby 10 prosent av produktene i ombruksemballasje. Plikten til å tilby take-away-produkter i ombruksemballasje gjelder ikke for mikrobedrifter².

Unntaket for mikrobedrifter gjelder likevel ikke for påfyll-kravet. Det vil si at alle utsalgssteder innen HORECA må legge til rette for at forbruker kan få mat og drikke servert i beholder som de selv medbringer (med visse unntak nevnt i kapittel 5.5.2, se artikkel 28).

Landene kan sette høyere krav til bruk av ombruksemballasje for take-away dersom det er nødvendig for å nå målet om avfallsreduksjon omtalt i kapittel 5.9.1. Miljødirektoratet anbefaler ikke at det settes et mål som er høyere enn 10 prosent, fordi både nytten og kostnadene ved et høyere måltall er uklare og det er krevende å følge opp et slikt mål.

For mer informasjon, se artikkel 32 og 33.

Konsekvenser av endringene

Plikten til å tilby take-away-produkter i ombruksemballasje som inngår i et ombrukssystem er en ny plikt for HORECA-sektoren. En kartlegging utført av Mepex³⁷ på oppdrag for Miljødirektoratet viser at det er i overkant av 11 000 virksomheter i HORECA. Om vi ser bort fra virksomheter som regnes som mikrobedrifter, vil ca. 95 prosent av sluttdebitorer i HORECA få plikt til å innføre ombruksemballasje og bestrebe seg på å nå målet på 10 prosent ombruksemballasje i 2030.

Kommisjonens konsekvensutredning peker på at små og mellomstore bedrifter kan få utfordringer med å gjennomføre ombruks- og påfyllingssystemer på grunn av plass- og ressursbegrensninger, samt høyere investeringskostnader. Dette kan gi de mindre virksomhetene en konkurranseulemppe, spesielt i starten. EUs konsekvensvurdering har ikke beregnet kostnadene for omlegging fra engangs take-away-emballasje til ombruks take-away-emballasje spesifikt.

Det må antas at det vesentlige av de økte kostnadene vil bli tatt inn fra forbrukerne gjennom økt produktpris.

Miljødirektoratet har ikke grunnlag for å forsøke å anslå kostnadene for bransjen.

5.6 Krav til dokumentasjon og informasjon

5.6.1 Samsvarsvurdering og samsvarserklæring

De generelle kravene som skal sikre fri flyt av varer i EU/EØS³⁸ gjelder for emballasje. Gjennom samsvarsvurderinger skal det dokumenteres at emballasjen som bringes i omsetning er i tråd med de kravene som stilles. Hensikten med bestemmelsene er å redusere risikoen for at ulovlige produkter bringes i omsetning og bidra til mindre risiko for helse og miljø. Samsvarsvurderingen og -erklæringen skal holdes oppdatert, slik at vurderingen er gyldig/relevant for emballasjen som bringes i omsetning. Kravene til samsvarsvurdering er nærmere beskrevet i forordningen artikkel 38 og vedlegg VII. Kravene til samsvarserklæring er nærmere beskrevet i artikkel 39 og vedlegg VIII.

Flere økonomiske aktører har plikter knyttet til samsvarsvurdering og -erklæring, se artiklene 15-19 og 21 for mer informasjon og unntak fra plikten. Det er blant annet noen unntak for mikrobedrifter².

Nødvendig informasjon skal gis på et språk som forstås av de som har krav på eller rett til å få informasjonen. For å ivareta dette anbefaler Miljødirektoratet å forskriftsfeste språkkrav i emballasjeforskriften. Vi anbefaler at språket skal være norsk, svensk, dansk eller engelsk for at det skal være godt nok forståelig for de profesjonelle aktørene som erklæringene først og fremst er rettet mot.

Krav til metode og oppbevaring av dokumentasjon

Tester, målinger og beregninger for å verifisere at emballasjen er i tråd med kravene i artikkel 5-12, 24 og 27 skal være reproducerbare og metoden som brukes skal være anerkjent. Se artiklene 35-37 for mer informasjon.

Kravet til hvilken dokumentasjon som skal være tilgjengelig og hvor lenge den skal oppbevares varierer for de ulike økonomiske aktørene, men framstiller skal oppbevare samsvarsvurderingen og

³⁷ Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombruksmål, oktober 2024, Mepex, se vedlegg 7.6

³⁸ [Hva er fritt varebytte? - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

samsvarserklæringen i hhv. 5 år for engangsemballasje og 10 år for ombruksemballasje, etter at emballasjen er brakt i omsetning.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår et språkkrav om at informasjon, dokumenter og samsvarserklæring som beskrevet skal være på norsk, svensk, dansk eller engelsk, se forslag til emballasjeforskrift § 3-4.

Konsekvenser av endringene

Framstiller vil få økte administrative kostnader for å dokumentere at emballasjen er i tråd med regelverket. Det må forventes at nødvendig informasjon er tilgjengelig for framstiller og leverandør, og at kostnadene derfor vil være begrensede. For mikrobedrifter som får designet eller laget emballasje under sitt navn eller merkevare, er det leverandørene av distribusjonstjenesten som skal ivareta plikten.

Norske importører og distributører får ansvar for å sjekke at emballasje de bringer i omsetning/gjør tilgjengelig på markedet er i samsvar med kravene. Dette vil medføre nye administrative kostnader, og kan være krevende for små og mellomstore importører og distributører.

5.6.2 Plikt til å informere

En økonomisk aktør skal på forespørsel informere tilsynsmyndighetene om hvem som har levert emballasje eller emballerte produkter til dem og hvem de leverer emballasje eller emballerte produkter til. Informasjonen skal være tilgjengelig i hhv. 5 år for engangsemballasje og 10 år for ombruksemballasje.

De som håndterer emballasjeavfall, skal gi informasjon til produsentansvarsselskapene slik at produsentansvarsselskapene kan rapportere til Miljødirektoratet. Den som håndterer emballasjeavfall og har krav om tillatelse til forurensende aktivitet skal i tillegg årlig rapportere til myndighetene jf. forurensingsforskriftens § 36A-18 om håndteringen av emballasjeavfallet.

For mer informasjon, se artikkel 22 og 23 og vedlegg XII.

Konsekvenser av endringene

Økonomiske aktører får en administrativ byrde ved at det forskriftsfestes at de har nødvendig informasjon som kan etterspørres av myndighetene. Vi antar at dette er informasjon om kunder og leverandører som i hovedsak allerede finnes og at den administrative byrden og kostnaden derfor er begrenset.

For avfallsanlegg og virksomheter som håndterer avfall gjelder plikten til å informere myndighetene allerede i dag for virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven. Vi vurderer derfor at den administrative byrden og kostnadene ved kravet er begrenset.

5.6.3 Framgangsmåter for beskyttelse og markedstilsyn

Markedstilsyn vil si tiltak for å sikre at produkter oppfyller krav etter EØS-reglene og å beskytte de allmenne interessene som reglene skal ivareta (for eksempel miljø og helse).³⁹

Markedstilsynsforordningen⁴⁰ fastsetter generelle regler om markedstilsyn og kontroll med varer som

³⁹ Se emballasjeforordningen artikkel 3 tredje siste avsnitt og markedstilsynsforordningen artikkel 3 (3).

⁴⁰ For informasjon om markedstilsynsforordningen, se: [Forordning om markedstilsyn og produktsamsvar - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).

bringes i omsetning på det indre marked innenfor et bredt spekter av totalharmonisert vareregelverk fra EU. Emballasjeforordningen slår fast at markedstilsynsforordningen gjelder for emballasje.

I tillegg til de generelle reglene i markedstilsynsforordningen fastsetter emballasjeforordningen flere regler om hva myndighetene kan kreve av informasjon og hvordan tilsynsmyndighetene skal gå frem om emballasje ikke er i tråd med forordningen. Regler om dette finnes både i kapittelet IX om aktsomhetsvurderinger, kapittel IV og V om plikter for ulike økonomiske aktører og kapittel VII om samsvarsvurderinger. Reglene gjelder blant annet hvordan økonomiske aktører kan pålegges å iverksette nødvendige korrigerende tiltak, herunder tilbakekall eller tilbaketrekking fra markedet, og hvordan Kommisjonen og øvrige EU/EØS-land skal informeres om dette. Tilsvarende er det krav til hvordan formelle mangler, blant annet samsvarsvurderinger, skal følges opp.

I henhold til markedstilsynsforordningen skal medlemsstatene ha et samordningspunkt for markedstilsyn som skal representere tilsynsmyndighetenes felles innspill til EU. Det er direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som ivaretar denne rollen i Norge.

Tilsyns- og håndhevingsbestemmelsene i hjemmelslovene gir tilsynsmyndigheten hjemler til å kreve informasjon eller pålegge korrigerende tiltak som nevnt i emballasjeforordningen. Siden dette gjelder regler på Miljødirektoratets område, anbefaler vi at Miljødirektoratet er markedstilsynsmyndighet for emballasjeforordningen.

For mer informasjon, se artiklene 58, 59, 60 61 og 62.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår en tilsynsbestemmelse som gir Miljødirektoratet ansvar for markedstilsyn, se forslag til emballasjeforskrift § 7-2.

Konsekvenser av endringene

Økonomiske aktører får kostnader med å etablere systemer og rutiner som kreves for å overholde kravene og sikre at emballasjen de bringer i omsetning er i samsvar med regelverket.

For Miljødirektoratet vil kravet bety flere tema som skal dekkes ved kontroll og tilsyn. Selv om tilsynsgebyrfinansieres, kan det bety en strengere prioritering av ressursene til tilsyn. I tillegg må markedstilsyn med emballasje inkluderes i den nasjonale markedstilsynsstrategien, som skal etableres i henhold til markedstilsynsforordningen.

5.7 Tilbyder av distribusjonstjenester

En tilbyder av distribusjonstjenester er en som tilbyr lagring, emballering, adressering og forsendelse av et produkt uten å ha eierskap til dette. Tilbyder av distribusjonstjenesten skal sikre at emballasjen, tom eller med produkt, ikke forringes i deres varetekt slik at den ikke lenger oppfyller kravene til bærekraft, jf. artikkel 5 til 12.

For mer informasjon se artikkel 20.

Konsekvenser av endringene

Virksomheter som tilbyr distribusjonstjenester, må ha rutiner for å sikre at kvaliteten på emballasjen (tom eller med produkt) ikke forringes. Tilbyder er uansett avhengig av å levere varen i god stand og

dette inkluderer også at emballasje ikke er skadet eller ødelagt på annen måte. Vi forventer derfor at kostnadene ved et slikt krav er begrenset.

5.8 Utvidet produsentansvar

Norge har utvidet produsentansvar for emballasje basert på forpliktelser i emballasjedirektivet og rammedirektivet om avfall. Bestemmelsene i forordningen om utvidet produsentansvar og produsentansvarsordninger innebærer at produsentansvaret slik det er etablert og regulert i dag i stor grad skal videreføres, men forordningen stiller enkelte nye krav og nyanserer eksisterende krav. I dette høringsnotatet omtales kun krav som er helt nye eller vesentlig endret. Hensikten med utvidet produsentansvar er å legge ansvaret for innsamling og forsvarlig håndtering av avfallet på produsentene, basert på prinsippet om at forurensere betaler.

Reguleringen av utvidet produsentansvar for emballasje i avfallsforskriften kapittel 7 foreslås videreført i ny emballasjeforskrift kapittel 4 om utfyllende bestemmelser om utvidet produsentansvar. Fordi produsenter av drikkevareemballasje har samme krav til utvidet produsentansvar som produsenter av øvrig emballasje, omfatter forslaget produsenter og produsentansvarsordninger for drikkevareemballasje som er regulert gjennom både avfallsforskriften kapittel 7 og kapittel 6 (med henvisning til at bestemmelser i avfallsforskriften kapittel 7 gjelder tilsvarende).

I forslag til forskrift kapittel 4 foreslår vi enkelte tilpasninger for å unngå ulik begrepsbruk, dobbeltregulering og eventuelle motstridende reguleringer, og for å sikre og tydeliggjøre sammenhengen mellom forordningens bestemmelser og bestemmelsene i kapittel 4. De mest sentrale tilpasningene omtales i det følgende.

Emballasjeforordningen inneholder en rekke definisjoner av begreper som er definert i avfallsforskriften kapittel 7 som for eksempel "produsent" se kapittel 5.3 . Da det er forordningens definisjoner som skal gjelde, videreføres ikke definisjonene i avfallsforskriften § 7-3 i ny emballasjeforskrift. Tilsvarende gjelder for avfallsforskriften § 6-3, med unntak av definisjonen av "inneremballasje" som foreslås videreført i ny emballasjeforskrift § 4-13 om fastsettelse av returandel.

Produsent har etter emballasjeforordningen plikt til utvidet produsentansvar for emballasje som den "gjør tilgjengelig i Norge for første gang eller som den pakker ut uten å være sluttbruker", jf. artikkel 45. Hvilken emballasje som produsent skal ha utvidet produsentansvar for er derfor litt annerledes enn etter avfallsforskriften kapittel 7, hvorplikten til utvidet produsentansvar gjelder emballasje produsenten "setter på det norske markedet". Emballasjeforskriftens bestemmelser om utvidet produsentansvar samsvarer med forordningens begrepsbruk og bestemmelser. Sammenlikn f.eks. avfallsforskriften §§ 7-8 og 7-9 med den nye emballasjeforskriften §§ 4-5 og 4-6 og emballasjeforordningen art. 45.

Den særnorske reguleringen om fastsettelse av returandel og reduksjon av avgift er videreført i ny emballasjeforskrift, jf. forskriftsforslaget § 4-13 og særavgiftsforskriften kapittel 3-5. Det samme gjelder bestemmelsene i avfallsforskriften kapittel 6 om pantesystemer, som er nærmere beskrevet i kapittel 5.9.3.

Forslaget til regulering av utvidet produsentansvar i ny emballasjeforskrift omfatter også produsentansvar for engangs drikkebegre i plast som ikke er emballasje, tilsvarende som i kapittel 7 i avfallsforskriften. Disse pliktene foreslås videreført med enkelte tilpasninger til den øvrige reguleringen av produsentansvaret for emballasje i forskriften, uten at dette innebærer noen innholdsmessig

endring av pliktene. Vi viser til nærmere omtale av pliktene i høringen av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast.⁴¹

Vurdering av anbefaling til gjennomføring mot grunnmodellen for produsentansvar

Produsentansvaret for emballasje er vurdert opp mot minstekravene for utvidet produsentansvar som fremgår av rammedirektivet om avfall og grunnmodellen for produsentansvar, som ble utviklet i forbindelse med den helhetlige gjennomgangen av produsentansvaret⁴² i Norge. Minstekravene og modellen ivaretas godt gjennom henvisning til forordningen og ved at gjeldende regulering av produsentansvaret i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 (som foreslått endret i oversendelse til Klima- og miljødepartementet 6. desember 2024) videreføres i emballasjeforskriften med enkelte tilpasninger til emballasjeforordningen.

Det er ikke krav i emballasjeforordningen om at et produsentansvarsselskap skal være uten økonomiske formål og Miljødirektoratets faglige vurdering er at det heller ikke er nødvendig. Spørsmålet ble vurdert i forbindelse med endringene⁴³ i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 som ble tatt inn 1.7.2025. En bestemmelse med krav om non-profit er derfor tatt inn i forslag til emballasjeforskrift § 4-12.

Når det gjelder bruk av uavhengig tredjepart for verifisering av rapporteringen anbefaler Miljødirektoratet ikke et generelt krav om dette, se nærmere omtale i kapittel 5.8.4.

5.8.1 Utvidet produsentansvar og produsentansvarsordninger

Landene kan velge om produsentene skal ivareta utvidet produsentansvar via et produsentansvarsselskap eller ikke. Miljødirektoratet anbefaler å videreføre dagens plikt om at produsentene skal oppfylle sine forpliktelser gjennom medlemskap i et godkjent produsentansvarsselskap.

Artikkel 43 nr. 3 gir en produsent som ikke er etablert i Norge, men innenfor EU/EØS, plikt til å peke ut en autorisert representant for utvidet produsentansvar i Norge når de gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig for første gang i Norge. Tilsvarende plikt kan landene legge på produsenter som er etablert utenfor EU/EØS når de gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig for første gang i Norge.

Som et ledd i EUs arbeid med forenkling av regelverk og styrking av konkurranseevnen til Europa (omnibus-pakken) la Kommisjonen 10.12.2025 frem et forslag⁴⁴ som ville endret artikkel 45 nr. 3 om plikten til å peke ut en autorisert representant. Forslaget er stanset fordi rammeverket for utvidet produsentansvar skal gjennomgå under det nye regelverket for sirkulær økonomi.

Miljødirektoratet anbefaler at produsenter utenfor EU/EØS-området må peke ut en autorisert representant i Norge. Miljødirektoratet mener at en autorisert representant vil bidra til å sikre at produsenter i tredjeland som driver netthandel ivaretar sitt utvidete produsentansvar.

⁴¹ Miljødirektoratet sak 2024/6347 om høring av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast

⁴² [Produsenter får større ansvar for produktene som avfall - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no/Produsenter-far-storre-ansvar-for-produktene-som-avfall)

⁴³ Miljødirektoratet sak 2023/5735-36: Endelig anbefaling om endringer i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 etter høring

⁴⁴ Forslag til forordning om å utsette bestemmelsen om å peke ut autorisert representant for utvidet produsentansvar for batterier og emballasje [EUR-Lex - 52025PC0982 - EN - EUR-Lex](#)

For mer informasjon se artiklene 45 – 47 og 55. For artikkel 47 nr. 6 se kapittel 5.8.2 og COM(2025) 982 final for forslag om å utsette artikkel 43 nr. 3.⁴⁵

Utfyllende om utvidet produsentansvar

Produsenten skal dekke nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfall fra emballasjen den setter på det norske markedet, jf. rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 4. I tillegg er det i emballasjeforordningen presisert at også kostnader til harmonisert merking av avfallsbeholdere for innsamling av emballasjeavfall, jf. omtale i kapittel 5.4.6, og kostnader forbundet med plukkanalyse eller tilsvarende kartlegging av restavfall fra husholdningen og tilsvarende avfall fra næring skal dekkes. Nærmere bestemmelser om merking og plukkanalyse kommer i underliggende rettsakter.

Vederlaget som produsenten betaler for å ivareta sitt utvidede produsentansvar skal ta hensyn til emballasjens materialgjenvinnbarhet, se nærmere omtale i kapittel 5.4.2.

Tilbydere av internettplattformer⁴⁶ som tillater forbrukere å inngå kontrakt om netthandel skal få bekreftet av produsenten som tilbyr emballasjen eller emballerte produkter at de er registrert i produsentregisteret (se kapittel 5.8.2) der forbrukeren bor og at de oppfyller kravene til utvidet produsentansvar i Norge. Tilsvarende gjelder for produsenter som bruker distribusjonstjenester (se kapittel 5.7) for å tilby emballasje eller emballerte produkter. Tilbyder av distribusjonstjenesten skal forsikre seg om at informasjonen de får er pålitelig og fullstendig. Dersom produsenten ikke kan gi tilfredsstillende informasjon, skal kontrakten avsluttes.

Utfyllende om produsentansvarsselskap

Produsentansvarsselskapene skal godkjennes tilsvarende som i dag. Det er anledning til å kreve at produsentansvarsselskapets søknad om godkjenning skal verifiseres og kontrolleres av en nøytral tredjepart før Miljødirektoratet behandler den. Miljødirektoratet anbefaler en hjemmel som gir direktoratet anledning til å bruke en tredjepart dersom det er hensiktsmessig, men ikke stille et generelt krav om å bruke en nøytral tredjepart for verifisering og kontroll av søknaden før den sendes inn. Miljødirektoratet må uansett gjøre en vurdering av søknaden om godkjenning før denne kan gis, og god veiledning fra Miljødirektoratet om hva søknaden skal inneholde til en søker bør som hovedregel være tilstrekkelig. Det kan likevel oppstå situasjoner der søknaden bør verifiseres og kontroll av en tredjepart før søknaden vurderes av Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet anbefaler at produsentansvarsselskapet ikke selv skal kunne drive med avfallsbehandling. Produsentansvarsselskapene har allerede i dag plikt til å være registrert som egen enhet i Enhetsregisteret, atskilt fra annen virksomhet. Formålet med dette er blant annet at det skal være uavhengighet mellom produsentansvarsselskapet og operativ avfallsbehandling. Dette bidrar til å sikre at produsentansvarsselskap er så robuste som mulig og reduserer risiko for at selskapene ikke oppfyller pliktene sin pga. økonomiske problemer med drift av behandlingsanlegg. For å i større grad ivareta disse formålene bør det etter Miljødirektoratets syn også forskriftsfestes at produsentansvarsselskapet ikke selv skal kunne drive med avfallsbehandling.

⁴⁵ Se lenke i fotnote 42

⁴⁶ Fra forordningen om digitale tjenester ((EU) 2022/2065 'online platform' means a hosting service that, at the request of a recipient of the service, stores and disseminates information to the public, unless that activity is a minor and purely ancillary feature of another service or a minor functionality of the principal service and, for objective and technical reasons, cannot be used without that other service, and the integration of the feature or functionality into the other service is not a means to circumvent the applicability of this Regulation

Produsentansvarsselskapet skal på sine hjemmesider informere om mengde emballasje eller emballerte produkter som medlemmene har gjort tilgjengelig for første gang i Norge eller som er pakket ut av en produsent som ikke er en sluttbruker, hvorfor det er viktig at forbrukere spesielt bidrar til blant annet avfallsforebygging, kildesortering av emballasjeavfall og bruk av ombruksløsninger. Produsentansvarsselskapene skal også informere om riktig forståelse av merkesymbolene på emballasjen når disse er vedtatt, miljøkonsekvensen av forsøpling og bidra til å unngå feilsortering av emballasje, særlig relatert til engangsemballasje og plastbæreposer.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår følgende:

- at produsenter etablert i et tredjeland må oppnevne en autorisert representant for utvidet produsentansvar når de gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig i Norge for første gang, se forslag til emballasjeforskriften § 4-1
- at Miljødirektoratet får hjemmel til å kreve bruk av uavhengig tredjepart for verifisering av søknad om godkjenning etter enkeltvedtak, se forslag til emballasjeforskrift § 4-11
- at produsentansvarsselskapet ikke selv kan drive med avfallsbehandling, se forslag til emballasjeforskrift § 4-11 siste ledd.

Konsekvenser av endringene

Utvidet produsentansvar for emballasje videreføres i hovedsak fra dagens avfallsforskrift kapittel 7. Vederlaget som produsentene betaler til produsentansvarsselskapet avhenger av kostnadene som skal dekkes.

Produsenter etablert i tredjeland vil få en ny kostnad når de må oppnevne en autorisert representant, når de gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig for første gang i Norge. Vi vurderer at kostnaden ved å oppnevne en slik representant vil være begrenset. Det er en risiko for at både importør til Norge og den som blir utpekt som en autorisert representant av produsenten i tredje land begge rapporterer mengde som gjøres tilgjengelig i Norge, dvs. at mengde telles to ganger.

Tilbyder av nettplattformene får nye plikter som gir administrative kostnader. Bestemmelsene gjelder ved salg fra produsent til forbruker og det er derfor rimelig å anta at dette i all hovedsak vil gjelde store nettverksplattformer som opererer på tvers av landegrenser. EUs konsekvensvurdering har ikke estimert merkostnadene forbundet med denne plikten.

Hvis Miljødirektoratet tar i bruk hjemmel til å kreve verifisering av søknad om godkjenning som produsentansvarsselskap av nøytral tredjepart, vil kostnadene ved det bli fakturert produsentansvarsselskapene. Merkostnaden er trolig begrenset, i og med at dette er en jobb direktoratet normalt gjør selv, og som da gebyrfinansieres.

Produsentansvarsselskap vil ikke ha anledning til å drive med avfallsbehandling. Det gir større trygghet om at produsentansvarsselskapene ikke blir påvirket om behandlingsanlegg får økonomiske problemer. Samtidig kan kravet gi økte administrative kostnader for produsentansvarsselskap.

5.8.2 Plikt til å stille garanti og krav til finansiell robusthet

Produsentansvarsselskapene som ivaretar utvidet produsentansvar skal etter emballasjeforordningen stille en garanti som skal dekke kostnadene til avfallshåndtering av medlemmenes produkter, dersom de ikke overholder kravene til utvidet produsentansvar eller avslutter driften, for eksempel ved konkurs. I tillegg er det et krav etter emballasjeforordningen at myndighetene skal sikre at

produsent/produsentansvarsselskap selv har de nødvendige økonomiske midlene eller økonomiske og organisatoriske midlene for å oppfylle sine forpliktelser om utvidet produsentansvar.

Dagens bestemmelse i avfallsforskriften § 7-17 om at produsentansvarsselskapet skal ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift er ment å gjennomføre kravet knyttet til produsentansvarsselskapets finansielle robusthet i rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 3 bokstav c. For å sikre en fortsatt gjennomføring av forpliktelsen i rammedirektivet om avfall slik emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 3 bokstav a krever, ser vi behov for å videreføre kravet om finansielle reserver i ny emballasjeforskrift.

Utfyllende om plikten til å stille finansiell garanti

Når det gjelder garantien som kreves etter emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 6, ser ikke Miljødirektoratet behov for å foreslå utfyllende bestemmelser i emballasjeforskriften utover emballasjeforordningens krav. Miljødirektoratet vil gi veiledning til produsentansvarsselskapene om hva som skal til for å oppfylle kravet i forordningen.

For mer informasjon, se artikkel 47 nr. 3, jf. rammedirektivet om avfall artikkel 8a nr. 3 bokstav c og artikkel 47 nr. 6.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Miljødirektoratet foreslår å videreføre dagens bestemmelse i avfallsforskriften § 7-17 om at produsentansvarsselskapet skal ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift i emballasjeforskriften. Se forslag til emballasjeforskrift § 4-16.

Konsekvenser av endringene

Produsentansvarsselskapene får en ny kostnad med å etablere finansiell sikkerhet for å oppfylle kravene i emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 6 om å stille en garanti som er tilstrekkelig til å dekke kostnadene for myndighetene dersom de må sørge for håndtering av emballasjeavfall som følge av at produsentansvarsselskapet ikke oppfyller sine forpliktelser. Kostnaden ved å skaffe en finansiell garanti (f.eks. en kontopant eller påkravsgaranti) kommer i tillegg til kostnad ved å ha en finansiell reserve. Dette vil øke vederlaget for medlemmene i produsentansvarsselskapet. Kostnadene vil avhenge av garantiens størrelse.

5.8.3 Produsentregister

Landene skal etablere et register over produsenter⁴⁷. Hensikten er å sikre bedre og mer effektiv kontroll av at produsentene overholder pliktene sine til utvidet produsentansvar. Miljødirektoratet må etablere en løsning som ivaretar kravene i forordningen med underliggende rettsakter. Miljødirektoratet vil vurdere om produsentansvar.no⁴⁸ kan videreutvikles før det tas en endelig beslutning om løsning. Produsentansvarsselskapene vil bli konsultert i dette arbeidet.

Det er produsentansvarsselskapet som skal registrere produsenten eller autorisert representant for utvidet produsentansvar i produsentregisteret når registeret er opprettet (se også kapittel 5.8.1). Produsentansvarsselskapet skal også sørge for at dataene er oppdatert. Produsentene eller den autoriserte representant for utvidet produsentansvar skal ikke gjøre emballasje tilgjengelig i Norge før de er registrert i det norske registeret. Krav til format for produsentregisteret kommer i underliggende

⁴⁷ Registeret skal være opprettet senest 18 måneder etter gjennomføring av den første underliggende rettsakten etter artikkel 44 nr. 14.

⁴⁸ [Produsentansvar - EE-produkter, batterier og kjøretøy \(miljodirektoratet.no\)](https://produsentansvar-ee-produkter.batterier-og-kjoretoy.miljodirektoratet.no)

rettsakt. Kommisjonen har gjennomført høring av forslaget, men det er ikke vedtatt. Myndighetene kan kreve gebyr for kostnadene ved registeret.

Plikt om at produsentansvarsselskap skal registrere produsenter i produsentregisteret vil bli foreslått forskriftsfestet i forbindelse med gjennomføring av underliggende rettsakt, jf. artikkel 44 nr. 14.

For mer informasjon se artikkel 44.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår utfyllende bestemmelser i emballasjeforskriften § 4-17 om plikten til å dekke Miljødirektoratets kostnader relatert til et datasystem som er en videreføring av dagens plikt i avfallsforskriften kapittel 7.

Konsekvenser av endringene

Produsentansvarsselskapene får en begrenset administrativ kostnad med å registrere produsenter i registeret. Det kan også komme kostnader til utvikling, drift og vedlikehold av den tekniske løsningen som Miljødirektoratet skal etablere, og som gebyrfinansieres.

Det er ikke mulig å anslå kostnader ved utvikling av en løsning før Kommisjonen kommer med sin varslende rettsakt.

5.8.4 Rapportering og emballasjedatabase

Forordningen viderefører i stor grad dagens rapporteringsforpliktelser, men noen rapporteringsforpliktelser flyttes fra myndighetene til produsent/produsentansvarsselskap og til avfallshåndteringsaktører. Sistnevnte har tidligere ikke hatt plikter til å rapportere etter avfallsforskriften kapittel 7, det har vært produsentansvarsselskapenes ansvar å hente inn denne informasjonen. I forordningen får de plikt til å rapportere til produsentansvarsselskapene og myndighetene, se omtale i kapittel 5.6.2.

Rapportering av plast- og papp-/papiremballasje fordeles på flere underkategorier enn tidligere. For å lette byrden for små aktører er det en forenklet rapportering for produsenter som per år gjør mindre enn 10 tonn emballasje tilgjengelig i Norge for første gang, eller per år pakker ut mindre enn 10 tonn emballasje uten å være sluttbruker. Rapporteringsforpliktelsene til landene endres tilsvarende som for produsentene.

Rapporteringen på årlig forbruk av plastbæreposer utvides til også å gjelde tykke og ekstra tykke plastbæreposer. Mengde separat innsamlet drikkeemballasje som inngår i artikkel 50 nr. 1 (om pantesystemer, se kapittel 5.9.3) skal rapporteres fra og med 2028.

Kommisjonen skal legge frem en underliggende rettsakt som beskriver metoder for beregning, verifisering og kontroll av kvaliteten av de ulike dataene som skal rapporteres jf. artikkel 56. Inntil denne er vedtatt og gjennomført, gjelder beregningsreglene og formatet i emballasjedirektivet. Inntil de nye bestemmelsene blir vedtatt og tatt inn i emballasjeforskriften, er det derfor nødvendig at vi viderefører dagens rapporterings- og beregningsregler i avfallsforskriften kapittel 6 og 7 i ny emballasjeforskrift. Første rapporteringsår etter de nye kravene blir trolig for kalenderåret 2029.⁴⁹

⁴⁹Artikkel 56 nr. 7: Kommisjonen skal vedta en underliggende rettsakt innen 12. februar 2027. Første rapporteringsår etter forordningen vil avhenge av når denne rettsakten gjennomføres.

Forordningen åpner for at det kan stilles krav om at en uavhengig tredjepart skal kontrollere og godkjenne den årlige rapporteringen fra produsentansvarsselskapene. En slik løsning vil medføre kostnader for produsentansvarsselskapene, samtidig som det ikke nødvendigvis vil redusere ressursbruken i direktoratet eller gi et bedre beslutningsgrunnlag. Det anbefales likevel å ta inn en hjemmel i emballasjeforskriften som gir Miljødirektoratet anledning til å fatte vedtak om at rapportering og dokumenter skal kontrolleres og godkjennes av en uavhengig tredjepart i enkeltsaker, hvis direktoratet ser behov for det.

Forordningen stiller krav om rapportering for emballasje av papp/papir samlet sett, ikke bare for emballasjekartong og brunt papir. I emballasjeforskriften kapittel 7 er det i dag bare krav om at produsentansvarsselskap skal rapportere om mengden emballasjekartong og brunt papir – ikke annet papir (mykt papir). Miljødirektoratet anbefaler at det etter emballasjeforskriften også skal være rapporteringsplikt for annet papir, for å sikre at Miljødirektoratet har tilstrekkelig informasjon om mengde papp/papir til å oppfylle rapporteringsforpliktelsene i forordningen.

Database for emballasje og emballasjeavfall

Landene skal sikre at det etableres en database om emballasje og emballasjeavfall i 2028.⁵⁰ Dataene skal gjøres tilgjengelig på en maskinlesbar måte, være oppdaterte og tilgjengelige for offentligheten på norsk enten på en nettside eller som en rapport. Det skal tas hensyn til konkurransesensitiv informasjon.

Databasen skal inneholde opplysninger som ikke inngår i Norges rapporteringsforpliktelse til Kommisjonen. Slik som informasjon om kostnadene knyttet til håndtering av emballasjeavfall og mengde emballasje gjort tilgjengelig i Norge fordelt på transport- og gruppeemballasje. Disse opplysningene vil måtte innhentes fra produsentansvarsselskapene. Miljødirektoratet vil vurdere dette i forbindelse med gjennomføring av underliggende rettsakt som beskriver metode.

Miljødirektoratet mener at plikten til å informere om emballasje og emballasjeavfall allerede delvis er ivarettatt gjennom informasjon som i dag finnes på hjemmesidene til Miljødirektoratet⁵¹, og at denne kan justeres for å sikre at informasjonen dekker forpliktelsene i forordningen i innhold og form.

For mer informasjon se artikkel 44 nr. 7-10, artikkel 56 og 57 og vedlegg IX og XII.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår utfyllende bestemmelser i emballasjeforskriften om produsentansvarsselskapenes plikt til rapportering og beregning som viderefører gjeldende bestemmelser i avfallsforskriften kapittel 6 og 7, se forslag til emballasjeforskrift §§ 4-8 og 4-15.

Vi foreslår å utvide produsentansvarsselskapets rapporteringsplikter til også å omfatte annet papir enn emballasjekartong og brunt papir, se forslag til emballasjeforskrift § 4-15 første ledd.

Vi foreslår at Miljødirektoratet gis anledning til å kreve at informasjonen som rapporteres til Miljødirektoratet skal kontrolleres og godkjennes av en uavhengig tredjepart, se forslag til emballasjeforskrift § 4-15.

Konsekvenser av endringene

⁵⁰ Fristen er innen 12 måneder etter gjennomføring av underliggende rettsakt omtalt i artikkel 56 nr. 7.

⁵¹ [Emballasjeavfall - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no)

Produsenter og produsentansvarsselskap vil få noe høyere administrative kostnader som følge av endret rapporteringsforpliktelse. Informasjonen som skal rapporteres er informasjon produsentansvarsselskapene til dels eller helt har tilgjengelig, men ikke må rapportere i dag. Dette gjelder særlig produsenter som gjør tilgjengelig eller pakker ut mer enn 10 tonn emballasje i ulike typer plast per år. Produsenter som gjør tilgjengelig mindre enn 10 tonn emballasje, vil som i dag få en forenklet rapportering. Myndighetenes merkostnader vil i tillegg bli gebyrfinansiert fra produsentene.

Myndighetene vil få kostnader til videreutvikling av offentlig informasjon og til database for å tilfredsstille forordningens krav til utforming og tilgjengelighet av emballasjedata. I første omgang vil dette begrenses til informasjon vi allerede har tilgjengelig gjennom dagens rapportering, men forventede nye rapporteringskrav fra og med rapporteringsåret 2029 vil potensielt øke de administrative kostnadene når nye krav blir fastsatt.

5.9 Håndtering av emballasje og emballasjeavfall

5.9.1 Krav til avfallsforebygging

Emballasjeforordningen inneholder nye forpliktelser for landene om å oppnå konkrete mål for avfallsreduksjon. Total mengde emballasjeavfall skal reduseres på landsbasis med 5 prosent innen 2030, 10 prosent innen 2035 og 15 prosent innen 2040, sammenlignet med 2018. Myndighetene skal sørge for å innføre tiltak for å redusere mengden emballasjeavfall som oppstår, og særlig etterstrebe å redusere plastavfallet som genereres.

Miljødirektoratet anbefaler først å kartlegge status sett opp mot referanseåret 2018, for så å vurdere behovet for eventuelt nye virkemidler for å nå mål i 2030, 2035 og 2040. Det finnes allerede flere tiltak for å redusere plastforsøpling og mengde plast generert i Norge, slik som for eksempel plastløftet⁵² og tiltak gjennom Handelens miljøfond⁵³. I beregning av måloppnåelse skal det korrigeres for effekt av turisme. Det kommer en underliggende rettsakt med nærmere bestemmelser.

Artikkel 43 peker også på at det kan iverksettes insentiver via produsentansvarsordningene som bidrar til avfallsforebygging. Produsentansvarsselskapene rapporterer i dag årlig til Miljødirektoratet på medlemmenes vegne om arbeidet med avfallsforebygging, inkludert hvilke planer de har for dette arbeidet fremover, jf. avfallsforskriften kapittel 7. Vi anbefaler at ordningen med rapportering videreføres i ny emballasjeforskrift, men at rapporten kun må sendes på forespørsel fra Miljødirektoratet. Dette bidrar også til å gjennomføre kravet i rammedirektivet om avfall artikkel 9 om å forebygge at avfall oppstår.

Videre er det krav i emballasjeforordningen om at ordninger for utvidet produsentansvar og pantesystemer skal bruke en minimumsum for å finansiere tiltak som bidrar til å redusere bruk av emballasje og forebygge generering av emballasjeavfall. I avfallsforskriften kapittel 7 er det i dag krav til at produsentene skal arbeide for avfallsforebygging. Vi anbefaler at denne plikten videreføres i ny emballasjeforskrift. For å sikre at produsenter med utvidet produsentansvar og pantesystemer bruker et minstebeløp for å redusere bruk av emballasje og forebygge at emballasjeavfall oppstår, vurderer Miljødirektoratet at denne plikten bør legges på produsentene.

⁵² [Gi ditt plastløfte - Grønt Punkt Norge](#): Bedrifter som signerer plastløftet skal jobbe for å øke bruken av resirkulert plast, unngå unødvendig bruk av plast og designe for gjenvinning.

⁵³ [Om Handelens Miljøfond - Handelens Miljøfond](#): handelens felles storsatsing for å løse miljøproblemer knyttet til plast.

For mer informasjon, se artikkel 43, artikkel 51 nr. 3 og artikkel 29 nr. 15.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår en utfyllende bestemmelse i emballasjeforskriften om produsentenes plikt til å redusere bruken av emballasje og til avfallsforebygging. I tillegg foreslår vi en plikt for produsenten til å avsette en minimumsandel av sitt budsjett til finansiering av dette, og en plikt for produsentansvarsselskapene til rapportering på produsentenes arbeid med avfallsforebygging. Disse bestemmelsene viderefører gjeldende bestemmelser i avfallsforskriften kapittel 7, se forslag til emballasjeforskrift § 4-10, jf. §§ 4-2, 4-3 og 4-4.

Konsekvenser av endringene

Krav om at produsenter og pantesystemer må bruke midler på arbeid med å redusere bruk av emballasje og forebygge emballasjeavfall vil gi økte kostnader. Samtidig bruker allerede mange produsenter og produsentansvarsselskapene penger på tiltak som bidrar til å redusere mengden emballasje og emballasjeavfall som oppstår. De nye pliktene på produsentene kan føre til omfordeling av midler til forebygging av at emballasjeavfall oppstår fra produsentansvarsselskap til produsent. Det må antas at de samlede kostnadene for emballasjebransjen kan øke, selv om nettoeffekten er uklar.

Det kan bli behov for nye virkemidler for å nå forordningens krav om avfallsreduksjon innen 2030, 2035 og 2040. Slike virkemidler må eventuelt utredes og i den grad det kommer fremtidige forskriftskrav, vil de bli sendt på høring på vanlig måte.

5.9.2 Innsamlingssystemer

For å sikre at emballasjeavfall forberedes til ombruk og blir materialgjenvunnet med høy kvalitet slik at tilgang til materialgjenvunnet råvare blir god, skal myndighetene sikre at det legges til rette for separat innsamling⁵⁴ av emballasjeavfall fra sluttbrukere (husholdning og næring), og særlig av plastemballasje. Systemene må være åpne for relevante aktører, dekke hele landet og inkludere boligområder, forretningslokaler og offentlige rom. Det åpnes for annen type innsamling og ettersortering, forutsatt at kvaliteten er den samme som ved separat innsamling.

Landene skal innen 1. januar 2029 sette bindende mål for innsamling og iverksette tiltak for at det samles inn nok emballasjeavfall til å nå materialgjenvinningsmålene.

Norge ivaretar forpliktelsene gjennom avfallsforskriften kapittel 10a⁵⁵, som også gjelder for emballasjeavfall, og som gjennomfører krav til separat innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper i rammedirektivet om avfall. Bestemmelsene i kapittel 10a dekker også bindende utsorteringsmål for kommuner og virksomheter, og utsortering og separat innsamling i noen offentlige rom, men ikke i parker og liknende områder. Det ble vurdert at graden av feilsortering kan bli så høy at avfall fra parker og lignende områder kan bidra til å forringe de separat innsamlede avfallsstrømmene.⁵⁶

Forordningen åpner for at emballasjeavfall kan samles inn sammen med avfall som ikke er emballasje så lenge det er samme materialer, f.eks. pappemballasje og aviser. Det er også anledning til å ha felles beholdere for ulike emballasjematerialer (eks. glass og metall), så lenge det ikke forringer

⁵⁴ Separat innsamling betyr at avfallet skal samles inn separat, atskilt fra andre avfallstyper.

⁵⁵ Kapittel 10a. Utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper.

⁵⁶ [Avfallsforskriften kapittel 10a: Nye krav fra 1. januar 2025 - miljodirektoratet.no](#), Under kommentar til § 10a-8, femte ledd.

kvaliteten. Dette er allerede praksis mange steder i dag og Miljødirektoratet anbefaler å benytte muligheten for å videreføre praksisen.

Miljødirektoratet anbefaler å opprettholde muligheten for at kildesortering av plast- og metallemballasjeavfall kan erstattes av annen sortering dersom metoden gir minst like høy utsorteringsandel som kildesortering, som artikkel 48 nr. 3 gir mulighet for.

I tillegg anbefaler vi å gjennomføre forpliktelsen til å sørge for separat innsamling av emballasjeavfall ved å videreføre gjeldende plikter i avfallsforskriften kapittel 7. Vi foreslår noen justeringer for at ordlyden skal være i samsvar med forordningen. Se mer om dette i kapittel 5.8 om utvidet produsentansvar.

Vi foreslår å videreføre den nåværende bestemmelsen om at tollmyndighetenes import- og eksporttall og data fra produsent om produsentenes innenlands produksjon skal være beregningsgrunnlag for mengden emballasje som produsenten har gjort tilgjengelig i Norge. For å sikre at omregningsfaktorene som brukes for å beregne fordelingen mellom emballasje og produkt (i f.eks. en boks med knuste tomater eller en pose med pasta) gir et riktig bilde av forholdet mellom emballasje og produkt, har vi lagt til en presisering om dette. Vi foreslår også å legge til at Miljødirektoratet kan innhente opplysninger om beregningen.

Avfallsforskriften kapittel 10a gir plikter til separat innsamling til kommunen og virksomheter. Bestemmelsene om innsamling i emballasjeforordningen som tas inn i emballasjeforskriften gir derfor ikke nye plikter.

For mer informasjon se artikkel 48 og 49.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår en bestemmelse i forskriften som viderefører gjeldende krav i avfallsforskriften kapittel 7, med noen justeringer for å sikre samsvar med forordningen. I bestemmelsen om at tollmyndighetenes import- og eksporttall skal være beregningsgrunnlag for mengden emballasje som produsenten har gjort tilgjengelig i Norge, har vi tilføyd at det skal benyttes en omregningsfaktor som gir et riktig bilde av forholdet mellom emballasje og produkt, og at Miljødirektoratet kan innhente opplysninger om beregningen. Se forslag til emballasjeforskrift § 4-6.

5.9.3 Pantestystemer

Forordningen stiller krav om at det skal etableres pantestystemer ("deposit and return systems") for engangs drikkeflasker i plast og engangsbokser i metall på opptil 3 liter. Hensikten er at landene skal oppnå at minst 90 prosent av det som gjøres tilgjengelig på markedet for første gang av disse typene emballasje i det aktuelle landet, samles inn separat innen 1. januar 2029. Det er ikke krav i forordningen om at de som gjør engangs drikkevareemballasje tilgjengelig, må være medlem i et pantestystem. Myndighetene skal også etterstrebe at det etableres pantestystemer for engangs drikkeflasker i glass og engangs drikkevareemballasje i kartong, og kan sørge for at pantestystemer også opprettes for andre typer emballasje enn drikkevare. Drikkevareemballasje til blant annet vin og melk behøver ikke landene å ha med i et pantestystem, se artikkel 50 nr. 4 for utfyllende informasjon om dette. Det finnes i dag vin på PET-flaske med pant, vi foreslår ikke en endring av dette.⁵⁷

⁵⁷Vinmonopolet, [Flasker med pant på polet - Vinmonopolet](#)

Pante- og retursystem er definert i forordningen art. 3 nr. 1 (62) og viser til systemer hvor det kreves et pantebeløp når en emballasjeeinheit som inngår i systemet kjøpes, og beløpet tilbakeføres når enheten leveres tilbake. Panteordninger etter avfallsforskriften § 6-3 femte ledd er i samsvar med definisjonen. I dette kapittelet (5.9.3) mener vi med "pantesystem" kun pantesystemer for engangs drikkevareemballasje.

Det stilles en rekke minimumskrav til pantesystemer som opprettes etter at forordningen trer i kraft. Flere av kravene er allerede gjennomført i avfallsforskriften kapittel 6, og det foreslås at disse videreføres i ny emballasjeforskrift. For pantesystem som var opprettet før forordningen trådte i kraft og som oppnår over 90 prosent separat innsamling, vil minimumskravene først måtte gjelde når myndighetene oppdaterer ordningen. Norge har allerede et velfungerende pantesystem, der 92 prosent av engangs plastflasker og 94 prosent av engangs metallbokser med pant, blir samlet inn separat (2023-tall). Disse endringene vil derfor ikke påvirke hvordan Infinitums pantesystem opererer per i dag.

Et pantesystem for drikkevareemballasje er ikke definert som et produsentansvarsselskap etter forordningen, men Miljødirektoratet vurderer at det kan være en fordel om et slikt pantesystem drives av et produsentansvarsselskap som i dag. På den måten har pantesystemet midler direkte fra vederlaget medlemmene må betale for den pålagte innsamlingen som følger av et pantesystem, i stedet for at ulike produsentansvarsselskap må inngå avtaler med operatøren av et pantesystem for avfallshåndteringen.

Myndighetene må sørge for at pantesystemer for engangs drikkevareemballasje med kapasitet på opptil tre liter som opprettes etter at forordningen har begynt å gjelde, oppfyller minstekravene, jf. vedlegg X i forordningen. For å sikre dette på en effektiv og hensiktsmessig måte, anbefaler Miljødirektoratet at de som ønsker å etablere et pantesystem, må søke Miljødirektoratet om godkjenning der minstekravene må oppfylles for at godkjenning kan gis. Dette sikrer også mulighet for å fatte vedtak om koordinering mellom ulike operatører av pantesystemer dersom flere søker om å opprette et pantesystem.

Forordningen stiller krav til at myndighetene skal sikre at områder med høy grenseoverskridende handel skal ha pantesystemer som kan ta imot utenlandske flasker/bokser som er kjøpt i andre land, helst skal også pantesummen utbetales til den som pantet. Infinitum, som drifter dagens pantesystem for drikkevareemballasje i plast og metall, tar imot en andel utenlandske panteflasker og -bokser i panteautomatene, men betaler ikke ut pant for disse beholderne. Dagens praksis oppfyller i stor nok grad intensjonen om at utenlandske flasker og bokser materialgjenvinnes.

Miljødirektoratet anbefaler ikke å forskriftsfeste en plikt til å være medlem i et pantesystem for produsenter av drikkevareemballasje fordi dagens pantesystem har høy grad av innsamling og materialgjenvinning. I Norge inngår henholdsvis 93,5 prosent og 99,6 prosent (2023-tall) av engangs drikkevareemballasje av plast og metall i et pantesystem. Ordningen med avgiftsreduksjon avhengig av returandel bidrar også til høy returandel på drikkevareemballasje. Dersom situasjonen endrer seg kan det bli behov for å vurdere andre virkemidler for å sikre at minst 90 prosent av det som gjøres tilgjengelig for første gang av disse typene emballasje, samles inn separat. Dersom det blir aktuelt vil Miljødirektoratet også vurdere om drikkevareflasker som er under 0,1 liter kan unntas fra å inngå i pantesystemet.

Miljødirektoratet anbefaler at begrepet pantesystem brukes i forskriften og at begrepet defineres likt som pante- og retursystem ("deposit and return system") i forordningen. Det er fordi pant (for drikkevareemballasje) er et kjent og etablert begrep i Norge allerede, og det er en fordel å bruke

ordet pantesystem istedenfor "pante- og retursystem" som brukes i forordningen. Det er ikke opplagt at vi med "pantesystem" mener det samme som forordningens definisjon av pante- og retursystem. Derfor mener vi dette bør framgå klart av forskriften ved å innta en definisjon av "pantesystem" som henviser til forordningens definisjon.

Den som driver et pantesystem kalles systemoperatør ("system operator") i forordningen, jf. vedlegg X til forordningen. Miljødirektoratet foreslår å ta inn en definisjon av systemoperatør i forskriften som henviser til forordningens definisjon. Det er av pedagogiske grunner, siden definisjonen fremgår i et vedlegg til forordningen og dermed ikke er så lett tilgjengelig.

For mer informasjon, se artikkel 50 og vedlegg X.

Forslag til utfyllende bestemmelser

Vi foreslår at krav til at nye panteordninger skal følge minimumskravene i vedlegg X, gjennomføres ved en godkjenningssprosess. Samtidig får Miljødirektoratet adgang til å stille vilkår for godkjenningen om at de også må godkjennes som et produsentansvarsselskap for emballasjen som inngår i pantesystemet. Se forslag til emballasjeforskrift § 5-2.

Kravene til pantesats, at pant skal utbetales ved levering av beholder med pantemerke og at det skal være et tydelig pantemerke, som i dag fremgår av avfallsforskriften kapittel 6, foreslås videreført i emballasjeforskriften kapittel 5.

Vi foreslår en definisjonsbestemmelse hvor det framgår at "pantesystem" i forskriften betyr det samme som pante- og retursystem ("deposit and return system") i forordningen. Videre foreslår vi en henvisning til definisjonen av systemoperatør i forordningens vedlegg X. Se forslag til § 5-1.

Konsekvenser av endringene

Dagens norske pantesystem er i tråd med forordningen, og endringene får ingen reelle konsekvenser.

5.10 Krav til materialgjenvinning

Materialgjenvinningsmålene i emballasjedirektivet videreføres i emballasjeforordningen. Myndighetene skal sørge for at målene nås. For å nå disse målene er produsent etter avfallsforskriften kapittel 7 forpliktet til å sørge for materialgjenvinning av en gitt andel emballasjeavfall.

Produsentansvarsselskapene skal ivareta denne forpliktelsen på vegne av sine medlemmer. For å nå målene anbefaler Miljødirektoratet å videreføre de bestemmelsene vi har i dag i avfallsforskriften om plikt til materialgjenvinning av emballasjeavfall og reglene om beregning av materialgjenvinningsandel, som utfyllende bestemmelser i ny emballasjeforskrift.

Metode for beregning av måloppnåelse gis i artikkel 53 og produsentansvarsselskapene skal benytte samme beregningsmåte som i dag når de rapporterer til Miljødirektoratet for årene til og med 2028, som er så lenge overgangsbestemmelsen for rapportering etter emballasjedirektivet gjelder, se kapittel 4.3 for overgangsbestemmelser.

Forordningen åpner for at landene kan forskyve måloppnåelse for materialgjenvinningsmålene under visse betingelser (se artikkel 52 nr. 2). Miljødirektoratet har mottatt innspill i arbeidet med gjennomføringen av emballasjeforordningen om å benytte denne muligheten for plastemballasjeavfall, fordi det er krevende å nå målene. Avfallsforskriften kapittel 7 og ny emballasjeforskrift har en lavere mål for produsentene enn det Norge skal nå. Gjeldende krav til materialgjenvinningsandel ble vurdert

som tilstrekkelig til at Norge når målene i sammenheng med endringer i avfallsforskriften kapittel 7 i 2022. Vurderingen da var at materialgjenvinning av drikkevareemballasje i plast trekker opp snitt tilstrekkelig til at vi kan sette plikten litt lavere enn målene i emballasjedirektivet som er videreført i forordningen.

Det kan bli nødvendig å innføre nye virkemidler for å nå målet, men Miljødirektoratet anbefaler å avvente for å først se effekten av pliktene på kommuner og virksomheter i avfallsforskriften kapittel 10a om å sortere ut plastavfall inkludert plastemballasjeavfall og levere dette til materialgjenvinning.

For mer informasjon, se artikkel 52 til 54.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår utfyllende bestemmelser om at produsentene skal sørge for å materialgjenvinne emballasjeavfall og om hvordan materialgjenvinningsandelen skal beregnes. Se forslag til emballasjeforskrift §§ 4-7 og 4-8.

5.11 Endringer i direktivet om plastprodukter

Emballasjeforordningen gjør noen endringer i direktivet om plastprodukter ((EU) 2019/904) som vil begynne å gjelde 12. februar 2029. Tre nye produkttyper føyes til lista i del B i vedlegg til direktivet om plastprodukter som angir engangsplastprodukter som det er forbudt å bringe i omsetning. Det gjelder

- krympeplast som brukes på flyplasser eller togstasjoner for å beskytte bagasje under transport,
- polystyren og annen plast som brukes for å beskytte emballerte varer under transport og håndtering, og
- flerpakningsplastringer brukt som gruppeemballasje.

I tillegg blir også ekstrudert polystyren (XPS) forbudt i matbeholdere til matvarer som uten ytterligere tilberedning er beregnet til å spises fra beholderen enten på salgsstedet eller som take-away, i drikkevareemballasje og i drikkebegre.

Når minstekravene til materialgjenvunnet innhold i plastemballasje omtalt i kapittel 5.4.3 begynner å gjelde (tidligst 1. januar 2030), vil det bli nødvendig å endre produktforskriften § 2b-7. Vi anbefaler å vente til en senere prosess med å foreta denne endringen.

Forslag til gjennomføring

Vi foreslår å gjennomføre disse kravene ved å endre produktforskriften kap. 2b. Listen over engangsprodukter av plast som det er forbudt å bringe i omsetning står i dag i § 2b-3. Vi foreslår å endre § 2b-3 bokstavene g, h og i ved å legge til ekstrudert polystyren, samt å legge til tre nye bokstaver for å legge til de nye produktkategoriene. Vi foreslår å gjøre endringene i en egen endringsforskrift.

Konsekvenser av endringene

Vi venter noe økte kostnader for produsenter som følge av at de må bruke andre materialslag eller endre driften sin. Vi har ikke et underlag for å vurdere hvilke endringer i emballasjemateriale eller driftsmetoder bransjen vil velge og dermed ikke grunnlag for å forsøke å kvantifisere disse effektene.

5.12 Plastbæreposer

For å redusere miljøpåvirkningen fra plastbæreposer, stiller forordningen krav til forbruket av lette plastbæreposer. Lette plastbæreposer er plastbæreposer med tykkelse opptil 50 mikrometer, men deles ofte opp i to grupper der plastbæreposer fra 15 til 50 mikrometer omtales som lette plastbæreposer og plastbæreposer under 15 mikrometer omtales som ekstra lette plastbæreposer. Lette plastbæreposer fra 15 mikrometer er typisk de som kjøpes i butikken for å frakte varer hjem i. Ekstra lette plastbæreposer er f.eks. poser som brukes til frukt, grønnsaker og brød. Plastposer som kjøpes på rull, er ikke plastbæreposer i denne sammenhengen, og inkluderes ikke som en del av målet.

Forbruket av lette plastbæreposer skal ned og på landsbasis ikke overstige 40 stykker per person per år, eller tilsvarende i vekt, per 31.12.2025, og deretter innen 31.12. hvert år, jf. artikkel 34. Hensikten er å hindre økt forbruk av plastbæreposer og redusere forsøplingspotensialet. Mål inkluderer alle poser under 50 mikrometer. Forordningen åpner for at ekstra lette plastbæreposer som er nødvendige for hygiene eller som brukes for salg av matvarer i løsvekt for å redusere matsvinn, kan unntas i beregningen av måloppnåelsen.

Handelens Miljøfond (HMF) er sentrale i arbeidet med å redusere bruken av lette plastbæreposer i Norge. HMF tar en kontingent per plastbærepose fra sine medlemmer. HMF har økt medlemmenes kontingent flere ganger, og har siden 2020 økt kontingenten fra 50 øre til 4 kroner per pose fra 1. april 2025. Det medfører at prisen på plastbæreposer har økt betydelig ved kjøp i butikk, noe som reduserer antallet poser som kjøpes. Inntektene går til ulike prosjekter for å redusere plastbæreposebruken, herunder til informasjonstiltak, oppryddingstiltak og tiltak for å redusere plastforsøpling og forbruk. Det er for tidlig å si noe om den fulle effekten av de siste prisøkningene og en oversikt fra HMF viser en reduksjon på 20 prosent fra mars 2025 til mars 2026 fra deres medlemmer.

Miljødirektoratet fikk i 2024 gjennomført en framskriving⁵⁸ basert på dagens virkemidler, som viste at det ville bli krevende å nå målet om 40 lette plastbæreposer per person innen utgangen av 2025. Rapportering fra produsentansvarsselskapene for 2025 viser at antall lette plastbæreposer (fra 15 og 50 mikrometer) per innbygger er 63 stykker. Antallet er omtrent halvert fra 2023. Det viser at tallet går nedover selv om vi ikke er i mål på 40 plastbæreposer per person i 2025. Det kan på sikt bli nødvendig å innføre nye virkemidler, avhengig av videre effekt av økt kontingent for HMFs medlemmer og av det øvrige arbeidet HMF gjør. Miljødirektoratet anbefaler også å benytte muligheten i forordningen til å ikke inkludere ekstra lette plastbæreposer, som er nødvendige for hygiene og å unngå matsvinn, i beregningen av og i rapportering til ESA på måloppnåelsen.

5.13 Grønne offentlige anskaffelser

Artikkel 63 i forordningen gjelder grønne offentlige anskaffelser. Hensikten er å minimere klima- og miljøeffektene av emballasje. Det er ingen konkrete krav i selve forordningen. Minimumskrav om at offentlige anskaffelser av emballasje eller emballerte produkter tar hensyn til emballasjens bærekraft vil imidlertid komme i gjennomføringsrettsakter som Kommisjonen skal vedta innen fem år etter at emballasjeforordningen har trådt i kraft.

⁵⁸ Mepex Consulting har på oppdrag fra Miljødirektoratet laget en framskrivning av forventet forbruk av lette og ekstra lette plastbæreposer frem mot 2030, med utgangspunkt i dagens virkemidler og forbudet mot bruken av ekstra lette plastbæreposer fra og med 2030. Framskrivningen er beheftet med stor usikkerhet, blant annet fordi det er usikkert når vi ser helårseffekten av siste endring av kontingent og andre tiltak HMF gjennomfører

Kravene vil gjelde dersom emballasjen eller de emballerte produktene utgjør mer enn 30 prosent av den estimerte kontraktsverdien, eller verdien av produktene som brukes av tjenesten. Kravene for offentlig anskaffelse av emballasje og emballerte produkter skal være i tråd med formålet til regelverkene for offentlige anskaffelser (direktivene 2014/24/EU og 2014/25/EU).

Artikkel 63 inneholder ikke krav som skal gjennomføres nå, den fastsetter bare at Kommisjonen skal vedta underliggende rettsakter om dette i framtiden. Disse rettsaktene må vurderes innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett i senere prosesser.

5.14 Delegering av myndighet

Det vil komme en rekke underliggende rettsakter under emballasjeforordningen, som skal gjennomføres i norsk regelverk i de kommende år. Se vedlegg 4 for en oversikt.

For å gjøre gjennomføringen så effektiv og rettidig som mulig, anbefaler Miljødirektoratet at direktoratet gis myndighet til å vedta endringer i emballasjeforskriften for å gjennomføre de underliggende rettsaktene på våre myndighetsområder, når de er innlemmet i EØS-avtalen. Dette er gjort for enkelte andre underliggende rettsakter, som under kjemikalierregelverket Reach, med gode erfaringer.

Anbefalingen er basert på en generell avveining av fordelene og ulempene ved delegering av forskriftskompetanse. Vi har lagt vekt på at det dreier seg om underliggende rettsakter av teknisk karakter.

Forslag til utfyllende bestemmelse

Vi foreslår at Miljødirektoratet får adgang til å endre emballasjeforskriften for å gjennomføre rettsakter som er vedtatt i medhold av emballasjeforordningen og som er tatt inn i EØS-avtalen, se forslag til emballasjeforskrift § 7-6.

Konsekvenser av endringene

Dette vil kreve mer ressurser hos Miljødirektoratet, men effektiviserer myndighetenes arbeid samlet sett og øker mulighetene for rettidig gjennomføring.

5.15 Overtredelsesgebyr og straff

Emballasjeforordningen gir EØS-landene plikt til å etablere effektive, proporsjonale og preventive forvaltningstiltak og sanksjonsbestemmelser (samlet kalt "penalties" på engelsk) for brudd på forordningens bestemmelser. Kravet finnes i forordningens artikkel 68.

Siden forordningens bestemmelser må hjemles i flere forskjellige lover for å gjennomføres i Norge, må også emballasjeforskriften vedtas med hjemmel i både produktkontrollen, forurensningsloven og bærekraftige produkter-loven.

Kort om muligheten til å straffe

Produktkontrollen § 12 bestemmer at overtredelser av forskrifter gitt med hjemmel i loven kan straffes. Det vil si at overtredelser av bestemmelser i emballasjeforordningen som er gjennomført i emballasjeforskriften med hjemmel i denne loven, kan straffes etter bestemmelsene der. Straff er ikke en sanksjon forvaltningsorganer kan anvende direkte, da avgjørelsen knyttet til dette ligger hos politi,

påtalemyndighet og domstolene. Siden det avdekkes mange overtredelser av regelverket gjennom forvaltningens myndighetsutøvelse, slik som ved tilsyn, kan det komme mange saker til politiets bord via anmeldelse fra forvaltningen.

Forurensningsloven § 78 fastslår at forurensning i strid med forskrifter gitt etter den loven kan straffes. Forurensning i strid med emballasjeforordningen vil kunne straffes etter den paragrafen. Forurensningsloven § 79 gjelder straff for ulovlig håndtering av avfall. Der er det bestemt at hvis overtredelse av en forskrift om dette skal kunne straffes, må dette bestemmes i forskriften. Når det gjelder de nåværende reglene om håndtering av emballasjeavfall i avfallsforskriften kapittel 7, kan brudd straffes etter avfallsforskriften § 19-7.

Bærekraftige produkter-loven § 15 fastslår at det kan bestemmes i forskrift etter loven at brudd på forskriften skal straffes.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr regnes ikke som straff i Norge, men er en type administrativ (forvaltningsrettslig) sanksjon. Imidlertid regnes overtredelsesgebyr som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Dette innebærer for eksempel at man ikke kan få både straff og overtredelsesgebyr for samme forhold. Overtredelsesgebyr passer særlig godt for klare brudd som ikke uten videre kan rettes eller motvirkes ved andre forvaltningstiltak, og som ikke er så alvorlige at man bør straffe eller bruke politi- og påtaleressurser på dem.

Hjemmelslovene til emballasjeforskriften har bestemmelser om ulike forvaltningstiltak, f.eks. tvangsmulkt, som i mange tilfeller vil være egnet til å sikre en effektiv etterlevelse av emballasjeforordningen. Hjemmelslovenes hjemler for forvaltningstiltak kan i utgangspunktet brukes på alle typer brudd på emballasjeforordningen. Miljødirektoratet mener imidlertid at det også er behov for sanksjonsbestemmelser for å oppfylle kravet til effektive, proporsjonale og preventive tiltak i emballasjeforordning artikkel 68.

For å kunne forebygge miljø- og helseskader er det viktig at man har et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt. Det er også viktig for å sikre like konkurransevilkår, slik at de som kutter kostnader ved å unnlate å etterleve gjeldende regler, ikke går fri fra ansvaret. Emballasjeforordningen har svært mange pliktregler som retter seg mot en stor krets av pliktsubjekter i ulike ledd av verdikjeden. Det vil også være behov for sanksjoner som kan gi tilstrekkelige allmennpreventive virkninger. Regjeringen har også foreslått å styrke bekjempelsen av miljøovertredelser, av hensyn til allmennprevensjon, ved blant annet å ha flere hjemler for administrative reaksjoner som overtredelsesgebyr.⁵⁹

Miljødirektoratet mener at overtredelser av emballasjeforordningen egner seg for bruk av administrative sanksjoner i form av overtredelsesgebyr, og at dette bør være den primære sanksjonsformen for brudd på forordningen. Utover straffebestemmelsen som viser til hjemmelslovene, foreslår vi ikke å innføre straff for brudd på forordningen. Som følge av dette vil ikke overtredelser av bestemmelser i emballasjeforordningen som er hjemlet i bærekraftige produkter-loven kunne straffes.

Dersom det senere likevel viser seg å være behov for straff for flere bestemmelser, vil vi vurdere å foreslå å endre forskriften.

⁵⁹ [Meld. St. 19 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Utvalg av bestemmelser som er egnet for overtredelsesgebyr

Forordningen har mange bestemmelser det er mulig å bryte, men det varierer hvor alvorlig brudd på bestemmelsene vil være. Miljødirektoratet foreslår derfor et utvalg av bestemmelser i forordningen og forskriften som det kan ilegges overtredelsesgebyr for å bryte. Vi foreslår i tillegg å begrense hjemmelen for å ta overtredelsesgebyr til vesentlige overtredelser, og å gi en ikke-uttømmende liste over typer overtredelser som skal regnes som vesentlige. Det er blant annet overtredelser av regler som er viktige for å ivareta formålene med forordningen, overtredelser som medfører økonomisk vinning eller gjentatte overtredelser.

Skyldkravet for overtredelsesgebyr er forsett eller uaktsomhet. Dette følger av de ulike lovhjemlene for bestemmelsen om overtredelsesgebyr og forvaltningsloven § 46. Siden paragrafen hjemles i flere lover, mener vi det er hensiktsmessig å tydeliggjøre skyldkravet i forskriften.

Anbefalingen om bestemmelser om illeggelsen og utmålingen av overtredelsesgebyrene supplerer forvaltningslovens generelle regler om administrative sanksjoner i forvaltningslovens kapittel IX. Vi foreslår at foretak skal kunne få gebyr opp til 15 ganger folketrygdens grunnbeløp, som også er det maksimale beløpet for overtredelsesgebyr for lignende overtredelser på miljøområdet, se for eksempel produktforskriften § 6b-2 og avfallsforskriften § 18B-3.

Forslag til gjennomføring

Miljødirektoratet foreslår en paragraf om overtredelsesgebyr i emballasjeforskriften hvor det vises til de ulike bestemmelsene i forordningen og forskriften som vi mener hjemmelen til å ta overtredelsesgebyr bør dekke. Videre foreslår vi en ikke-uttømmende liste over typer overtredelser som skal regnes som vesentlige overtredelser. Se forslag til emballasjeforskrift § 6-1.

Miljødirektoratet foreslår også bestemmelser om at foretak også kan ilegges overtredelsesgebyr, samt om illeggelsen og utmålingen av overtredelsesgebyrene, se forslag til emballasjeforskrift §§ 6-2 og 6-3.

Videre foreslår vi bestemmelser som gir Miljødirektoratet og andre myndigheter ansvar for tilsyn på sine myndighetsområder, se forslag til emballasjeforskrift § 7-2.

Av pedagogiske grunner foreslår vi også en paragraf om straff i emballasjeforskriften, som opplyser om at brudd på forordningen og forskriften kan straffes etter straffebestemmelsene i hjemmelslovene, se emballasjeforskriften § 6-4.

Konsekvenser av endringene

Vårt forslag om å ikke ha bestemmelser i emballasjeforskriften om straff for brudd som gjelder avfallshåndtering, vil føre til at det ikke lenger er mulig å straffe disse bruddene når kapittel 7 i avfallsforskriften oppheves. Vi mener likevel at sanksjonsbehovet dekkes godt av forslaget om å innføre overtredelsesgebyr.

Ved å innføre overtredelsesgebyr for brudd på emballasjeforskriften, utvides virkemiddelapparatet for tilsynsmyndighetene. Overtredelsesgebyr er et effektivt og fleksibelt virkemiddel som øker sannsynligheten for etterlevelse av regelverket og ivaretar det overordnede formål om å verne helse og miljø.

Innføringen av overtredelsesgebyr vil øke kostnadene for de aktørene som ikke etterlever regelverket, og reduserer med det incentivet til å bryte reglene. Overtredelsesgebyr kan også utligne noe av besparelsen aktørene har hatt ved å ikke etterleve regelverket.

Innføring av overtredelsesgebyr kan medføre noen administrative kostnader for tilsynsmyndighetene til å utarbeide gode rutiner for når overtredelsesgebyr skal brukes, og for bruk og innkreving av gebyret.

6 Prinsipielle spørsmål og forutsetning for vellykket gjennomføring

Regelverket reiser ingen prinsipielle spørsmål.

For at gjennomføringen skal bli vellykket, må særlig berørt næringsliv sette seg inn i, forstå og etterleve regelverket. Endringene gjelder i all hovedsak design og produksjon av emballasje, fordi kravene til avfallshåndtering i stor grad allerede er gjennomført i Norge. Regelverket er svært omfattende og vil være krevende, særlig for mindre aktører. For mikrobedrifter ligger det inne noen forenklinger, særlig for å lette den administrative byrden.

Myndighetene må bistå med informasjon og målrettet veiledning der det er nødvendig, og håndheve regelverket. Vi legger så langt det er mulig opp til at aktørene kan rapportere i eksisterende elektroniske løsninger for å minimere byrden ved regelverket, både for næringslivet og for myndighetene.

Gjennomføring av utvidet produsentansvar er avhengig av at et stort antall produsenter ivaretar sitt produsentansvar og at antallet gratisspassasjerer i ordningen er så lavt som mulig. For å sikre dette så godt som mulig, må myndighetene finne en effektiv måte å kontrollere registrering av produsenter i produsentregisteret.

Vi forventer at det kan være mer krevende å etterkomme reguleringen for mindre bedrifter, og særlig for bedrifter som ikke har forberedt seg på kravet og får kort tid til omstilling. Store bedrifter har generelt større økonomiske og menneskelige ressurser tilgjengelig sammenlignet med små og mellomstore bedrifter. Dette gir dem komparativt større kapasitet til å håndtere kostnader for å sette seg inn i regelverket, endre produksjonslinjer, anskaffe nytt utstyr og å lære opp ansatte enn små og mellomstore bedrifter.

Vedlegg

Vedlegg 1 Forslag til forskrift/endringsforskrift

Vedlegg 2 Lenke til rettsakten på norsk ev. dansk/engelsk versjon om det foreligger

[Regulation - EU - 2025/40 - EN - PPWR - EUR-Lex](#)

Vedlegg 3 Oversikt over overgangsbestemmelsene

Emballasjedirektivet (94/62/EC) erstattes 12. august 2026, med følgende unntak:

- Artikkel 8 nr. 2 (som gjelder frivillige forkortelser etter en beslutning av Kommisjonen) skal gjelde frem til 30 måneder fra ikrafttredelsen til gjennomføringsrettsakten vist til i artikkel 12 nr. 6 i emballasjeforordningen.
- Artikkel 9 nr. 1 og nr. 2 (grunnleggende krav), jf. vedlegg ii, når det gjelder minimering av emballasjens volum og vekt, skal gjelde frem til 31. desember 2029.
 - Gjennomført i avfallsforskriften § 7-4, jf. vedlegg I nr. 1 første strekpunkt.
- Artikkel 5 nr. 2 og nr. 3 (adgang til å justere materialgjenvinningsmål for et gitt år og til å ta med mengde treemballasje reparert for ombruk i beregning av mål etter artikkel 6 nr. 1), artikkel 6 nr. 1 bokstavene d og e og artikkel 6a (materialgjenvinningsmål for ulike materialer og utregning av oppnåelsen av målene) skal gjelde frem til 31. desember 2028
 - Gjennomført i avfallsforskriften §§ 7-10 og 7-11
- Artikkel 12 nr. 3a og 3b (om rapportering av data fra EØS-staten om gjennomføringen av krav til gjenvinning og materialgjenvinning), nr. 3c (plikt for Kommisjonen) og nr. 4 (plikt til å ta hensyn til små og mellomstore bedrifters utfordringer i rapporteringen) skal gjelde frem til 31. desember 2028, bortsett fra for overføring av data til Kommisjonen – for det skal de gjelde frem til 31. desember 2029,
 - Gjennomført i avfallsforskriften § 7-15.
- Beslutning 97/129/EF oppheves 12. august 2028
- Beslutningene 2001/171/EF og 2009/292/EF skal gjelde frem til de blir erstattet av underliggende rettsakter som vedtas av Kommisjonen, jf. artikkel 5 nr. 8 i emballasjeforordningen.
 - Gjennomført som unntak fra forbudet mot tungmetaller i produktforskriften § 2-15.
- Landene kan, frem til 1 januar 2030, videreføre nasjonale bestemmelser som begrenser muligheten for å bringe emballasjetyper i omsetning som er listet i vedlegg V nr. 2 og 3. Artikkel 4 nr. 3 skal ikke gjelde for slike nasjonale bestemmelser før 1. januar 2030.

Vedlegg 4 Oversikt over underliggende rettsaker

Tabell 5 Lister kun de underliggende rettsaktene som er konkretisert med frist.

Artikkel	Underliggende rettsakt om	Innen dato
6 nr. 4	Kriterier for design for materialgjenvinnbar emballasje	01.01.2028
6 nr. 5	Metode for vurdering av materialgjenvinning i stor målestokk	01.01.2030
7 nr. 8	Metode for beregning og verifisering av innhold av materialgjenvunnet råvare	31.12.2026
7 nr. 9	Bærekraftskriterier for materialgjenvinningsteknologier for plast	31.12.2026
7 nr. 10	Metode for vurdering, verifikasjon og sertifisering av plastavfall som er materialgjenvunnet eller samlet inn i et tredjeland.	31.12.2026

11 nr. 2	Etablere minimum antall rotasjoner for ombrukbar emballasje	12.02.2027
12 nr. 6	Etablere harmoniserte symboler for merking av emballasje	12.08.2026 (forsinket)
12 nr. 7	Metode for å bestemme materialtype i emballasjen	12.08.2026 (forsinket)
12 nr. 7	Metode for å identifisere innholdet "substances of concern" i emballasje	01.01.2030
13 nr. 2	Etablere harmoniserte symboler for merking av avfallsbeholdere for emballasjeavfall	12.08.2026 (forsinket)
24 nr. 2	Metoder for beregning av maksimalt tomrom for visse emballasjetyper	12.02.2028
29 nr. 12	Krav til rapportering for pooler	01.01.2028
30 nr. 3	Metode for beregningsregler for ombruk	30.06.2027
44 nr. 14	Skjema/format for registrering i og rapportering til produsentregister.	12.02.2026
56 nr. 7	Beregningsregler og årlig rapportering til Kommisjonen	12.02.2027
63 nr. 1	Spesifisering av minimumskrav for offentlige kontrakter for å fremme tilbud og etterspørsel etter miljøvennlig emballasje	12.02.2030

Vedlegg 5 Pant- og ombrukssystemer for drikkevarer i Norden

De nordiske landene Norge, Sverige, Danmark og Finland har alle innført pantesystemer for engangs drikkevareemballasje av plast og metall, med tilhørende panteautomat i dagligvarebutikker. Det er også noe drikkevarer på ombruksemballasje i alle landene, men i ulikt omfang og til salg til ulike aktører. En oversikt over likheter og forskjeller er sammenstilt i Tabell 6 under.

Tabell 6: Oversikt over likheter og forskjeller i de nordiske pantesystemene for engangs drikkevareemballasje (2025)

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
All engangs drikkevareemballasje i plast og metall som settes på markedet i landet skal være en del av et DRS	Nei	Ja	Ja	Nei
Ombrukssystem for glassflasker – aktører som har mulighet til å kjøpe glassflaskene	Kun til HORECA	Butikk og HORECA	Butikk og HORECA	Butikk og HORECA
Forskriftsregulering av systemer for ombruks-drikkevareemballasje på samme måte som for engangs	Nei	Nei	Ja	Ja

I Sverige og Danmark er det fortsatt mulig å kjøpe ombruksflasker i glass med tilhørende kasser (med pant) i dagligvarebutikker. I Danmark håndteres ombruksflaskene manuelt i butikk, mens engangsflaskene håndteres i panteautomat. Butikkene som håndterer drikkevareemballasje, blir

kompensert for tidsbruk relatert til sortering av ombruksemballasje og klargjøring av engangsemballasje fra pantesytemet eller ombrukssystemet.

I Sverige er det Bryggeriforbundet som administrerer ombrukssystemet for glassflasker, og flere bryggerier kan delta i systemet.⁶⁰ I Danmark kan en produsent enten sørge for et eget ombrukssystem (typisk kun de største bryggeriene/produsentene som har mulighet til det), eller de kan overlate logistikken til det nasjonale pantesytemet Dansk retursystem A/S.⁶¹ I Norge er det Ringnes som drifter sitt eget ombrukssystem for drikkevarer på ombruksflasker.

Danmark skiller seg fra de andre nordiske landene ved at det allerede eksisterer et omfattende regelverk knyttet til håndtering og logistikk av ombruksdrikkevareemballasje. I Norge og Sverige kan aktørene som tilbyr drikkevare på ombruksflasker i større grad organisere ombrukssystemet slik de selv ønsker.

Tallene for retur i Danmark tyder på at trenden for salg av ombruksflasker har vært synkende; det samles inn flere glassflasker enn det som gjøres tilgjengelig på markedet – noe som gir en unaturlig høy returandel av ombruksflasker.

Likt for alle landene er at pantesytemene for engangs drikkevareemballasje av plast og metall sørger for en svært høy returandel av drikkevareemballasjen som inngår i systemene.

Vedlegg 6 Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje

Kartlegging av ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombrukskrav. Utført av Mepex AS i september-oktober 2024.

⁶⁰ [Resirkulert glass – Svenske bryggerier](#)

⁶¹ Bekendtgørelse om pant på og indsamling m.v. af emballager til visse drikkevarer - <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/626>

Forslag til forskrift om emballasje og emballasjeavfall mv. (emballasjeforskriften)

Hjemmel: Fastsatt av Klima- og miljødepartementet i medhold av lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) §§ 31, 32, 33, 49, 51, 52a, 80 og 81, jf. delegeringsvedtak 8. juli 1983 nr. 1245, delegeringsvedtak 16. mai 1986 nr. 1094 og delegeringsvedtak 11. juli 1993 nr. 785, lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) §§ 4, 5, 8, 8a og 12a, jf. forskrift 5. august 1977 nr. 2 om gjennomføring av lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester og delegeringsvedtak 7. september 1990 nr. 730, og lov 25. juni 2024 nr. 69 om bærekraftige produkter og verdikjeder (bærekraftige produkter-loven) § 4, § 6 fjerde ledd, § 13 første ledd og § 14 første ledd, jf. delegeringsvedtak 20. desember 2024 nr. 3500.

EØS-henvisninger: EØS-avtalen vedlegg **xx** kap. **xx** nr. **xx** (forordning (EU) 2025/40), vedlegg II kapittel XVII nr. 7 (direktiv 94/62/EF som endret ved direktiv [2004/12/EF](#), direktiv [2005/20/EF](#), direktiv [2013/2/EU](#) og direktiv (EU) 2018/852), nr. 7d (beslutning 2001/171/EF som endret ved beslutning 2006/340/EF), nr. 7e (beslutning 2005/270/EF som endret ved beslutning (EU) 2019/665), nr. 7f (beslutning 2009/292/EF) og nr. 9d (direktiv (EU) 2019/904) og vedlegg XX nr. 32ff (direktiv (EU) 2018/851).

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1-1. Virkeområde

Forskriften gjelder ikke på Svalbard og Jan Mayen og i de norske bilandene, med unntak av § 3-1 (Unntak fra forbudet mot tungmetall i emballasje) og emballasjeforordningen artikkel 5 nr. 1, nr. 4, nr. 5 og nr. 6, jf. § 2-1.

Kapittel 2. Gjennomføring av EØS-rettsakter

§ 2-1. Emballasjeforordningen

Forordning (EU) 2025/40 om emballasje og emballasjeavfall (emballasjeforordningen), som inntatt i EØS-avtalen vedlegg **xx** nr. **xx**, gjelder som forskrift. Forordningen gjelder med tilpasningene som følger av vedlegg **xx**, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

§ 2-2. EØS-rettsakter tilknyttet emballasjeforordningen

Følgende rettsakter inntatt i EØS-avtalen vedlegg **xx** gjelder som forskrift med tilpasningene som følger av vedlegg **xx** kapittel **xx**, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig:

- a. Beslutning (EU) 2026/429 om unntak fra ombrukskrav for pallettrekk og pallestropper, jf. vedlegg **xx** kapittel **xx** nr. **xx**

Kapittel 3. Utfyllende bestemmelser om krav til emballasje, ombruk mm.

§ 3-1. Unntak fra forbudet mot tungmetall i emballasje

Forbudet i emballasjeforordningen artikkel 5 nr. 4 mot mer enn 100 mg/kg av visse tungmetaller i emballasje eller emballasjekomponenter gjelder ikke for

- a. emballasje av glass som har høyere konsentrasjon av slike tungmetaller kun som følge av at gjenvunnet materiale er benyttet i produksjonen, dersom tungmetallet ikke er tilsatt med hensikt
- b. kasser og paller i plastmateriale hvor gjenvunnet materiale fra tilsvarende plastkasser og plastpaller er benyttet i produksjonen, dersom
 - i. det gjenvunnede materialet kun stammer fra andre plastkasser og plastpaller
 - ii. det ikke er benyttet annet råmateriale i større mengder enn det som er teknisk nødvendig, og innholdet av annet råmateriale ikke overstiger 20 % av kassens eller pallens vekt
 - iii. tungmetallet ikke er tilsatt med hensikt
 - iv. den høyere konsentrasjonen av slike tungmetaller skyldes at det er brukt materialer med innhold av tungmetaller i gjenvinningsprosessen, og
 - v. det gjennom varig og synlig merking fremgår at kassene eller pallene har slik høyere konsentrasjon av tungmetaller.

§ 3-2. Unntak fra forbudet mot engangsplastemballasje for mindre mengder forhåndspakkede ferske frukter og grønnsaker

Forbudet i emballasjeforordningen artikkel 25 nr. 1, jf. vedlegg V nr. 2, mot å bringe i omsetning engangsplastemballasje for mindre enn 1,5 kg forhåndspakkede ferske frukter eller grønnsaker gjelder ikke når

- a. det er behov for slik emballasje for å unngå vanntap, tap av fasthet, mikrobiologiske farer, fysiske støt eller oksidasjon, eller
- b. bruk av slik emballasje er den eneste muligheten for å unngå sammenblanding av økologiske frukter og grønnsaker med ikke-økologiske frukter og grønnsaker i samsvar med forskrift 11. juni 2022 nr. 1171 (økologiforskriften) § 2, uten uforholdsmessig store økonomiske og administrative omkostninger.

§ 3-3 Unntak fra krav til ombruk av drikkevareemballasje

Ombrukskravene for salgsemballasje til drikkevarer etter emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 6 gjelder ikke frem til 31. desember 2034 for slutt Distributører som har utarbeidet en plan for avfallsforebygging og materialgjenvinning, jf. emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 14 bokstav c.

§ 3-4. Unntak fra ombrukskrav for salgsemballasje for drikkevarer på lite befolkede steder

Ombrukskravene for salgsemballasje til drikkevarer etter emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 6 gjelder ikke for drikkevarer som slutt Distributør gjør tilgjengelig

- a. i salgsarealer på øyer med mindre enn 2000 innbyggere, eller
- b. i salgsarealer i kommuner med en befolkningstetthet på mindre enn 54 personer per km², med mindre salgsarealene befinner seg i tettsteder med mer enn 5000 innbyggere.

§ 3-5. Samarbeid for å nå ombrukskravene for salgsemballasje for drikkevarer

Sluttdistributører kan gå sammen for å oppfylle forpliktelsene sine etter emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 6. Dersom sluttdistributørene gjør dette, gjelder kravene til pooler i emballasjeforordningen artikkel 29 nr. 12.

§ 3-6. Språkkrav

Informasjonen på etiketter omtalt i emballasjeforordningen artikkel 12 skal være på norsk.

Samsvarserklæringen nevnt i emballasjeforordningen artikkel 39 nr. 2 skal være på norsk, svensk, dansk eller engelsk.

§ 3-7. Grunnleggende krav til emballasje

Frem til og med 31. desember 2029 kan emballasje kun bringes i omsetning dersom den oppfyller følgende grunnleggende krav

- a. Ved framstilling av emballasje skal volum og vekt begrenses til det minimum som kreves for å sikre det nødvendige sikkerhets-, hygiene- og akseptnivå med hensyn til det emballerte produktet og for forbrukeren.

De grunnleggende kravene etter første ledd bokstav a skal anses for å være overholdt dersom emballasjen er i samsvar med

- a. harmoniserte standarder som er offentliggjort i Den europeiske union tidende, eller
- b. nasjonale standarder som er oversendt EU-kommisjonen, såfremt det ikke finnes harmoniserte standarder i henhold til bokstav a.

For øvrig gjelder kravene til emballasje i emballasjeforordningen kapittel II.

Kapittel 4. Utfyllende bestemmelser om utvidet produsentansvar

I. Plikter for produsent

§ 4-1. Autorisert representant for det utvidede produsentansvaret

Produsent som er etablert i et land utenfor EØS-området skal, når den gjør emballasje eller emballerte produkter tilgjengelig på det norske markedet for første gang, utpeke en autorisert representant for det utvidede produsentansvaret som er etablert i Norge. Representanten skal utpekes gjennom skriftlig fullmakt. Representanten skal ivareta produsentens forpliktelser etter dette kapittelet.

§ 4-2. Plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap for emballasje

Produsent skal oppfylle sine plikter etter §§ 4-4 til 4-8 ved å etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap, jf. § 4-11.

Dersom produsentansvarsselskapet ikke ivaretar pliktene nevnt i første ledd, skal produsent selv sørge for at pliktene oppfylles. Produsent skal også sørge for at pliktene til rapportering i § 4-15 oppfylles dersom disse ikke ivaretas av produsentansvarsselskapet.

§ 4-3. Plikt til avfallsforebygging

Produsent skal arbeide for å redusere bruken av emballasje og for avfallsforebygging, og skal avsette en andel av sitt budsjett til finansiering av dette.

Miljødirektoratet kan fastsette nærmere retningslinjer for arbeidet med avfallsforebygging.

§ 4-4. Plikt til rapportering av arbeid med avfallsforebygging

Produsent skal alene eller i samarbeid med de øvrige produsenter utarbeide en årlig rapport over produsentens innsats for og resultater av avfallsforebygging. Det skal i rapporten gis oversikt over tiltak, kompetanse og informasjon, utviklingen i mengden emballasje som oppstår i tonn og i prosentvis endring fra foregående år, samt videre planer for avfallsforebygging. Miljødirektoratet kan fastsette nærmere krav til rapporteringen. Rapporten skal gjøres tilgjengelig for Miljødirektoratet på forespørsel.

§ 4-5. Plikt til kostnadsdekning for separat innsamling og håndtering av avfall fra emballasje

Produsent skal dekke nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfall fra emballasjen den gjør tilgjengelig i Norge for første gang eller som den pakker ut uten å være sluttbruker. Der kildesortering og separat innsamling erstattes med annen sortering og innsamling jf. forskrift 1. juni 2004 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) §§ 10a-4 andre ledd, 10a-5 første ledd, 10a-8 tredje ledd og 10a-9, skal produsent dekke nødvendige kostnader ved innsamling, etterfølgende transport, sortering og behandling av avfall fra emballasjen den gjør tilgjengelig i Norge for første gang eller som den pakker ut uten å være sluttbruker.

Inntekter fra salg av emballasjeavfallet, materialgjenvunnet råvare eller andre inntekter fra avfallet skal hensyntas ved beregningen av kostnadene etter første ledd.

§ 4-6. Plikt til separat innsamling, mottak og behandling av emballasjeavfall

Produsent skal sørge for

- a. Separat innsamling av emballasjeavfall fra næringsliv og kommuner. Det skal samles inn og mottas en tilstrekkelig mengde til å oppfylle pliktene til materialgjenvinning i § 4-7 av den typen emballasjemateriale produsent har gjort tilgjengelig i Norge for første gang, eller som den pakker ut uten å være sluttbruker, når den ender opp som husholdnings- og næringsavfall. Innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet. Innsamlingsforpliktelsen gjelder for de emballasjematerialene produsent har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller som den pakker ut uten å være sluttbruker.

- b. Å ta imot emballasjeavfall fra innsamlere forutsatt at emballasjeavfallet er sortert, oppbevart og videresendt på en forsvarlig måte slik at det er egnet for videre håndtering.
- c. At emballasjeavfall utsortert for materialgjenvinning ikke energiutnyttes eller deponeres, såfremt dette ikke ut ifra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og beste tilgjengelige teknikk er berettiget.
- d. At emballasje for farlig avfall samles inn og gjenvinnes med høy sikkerhet for at farlig avfall ikke kommer på avveier eller fører til skade på mennesker, dyr eller miljø, og at det iverksettes tiltak for å forhindre at farlig avfall blir samlet inn sammen med emballasjeavfall. Det skal også sørges for at farlig avfall som blir feilaktig samlet inn blir behandlet på forsvarlig måte.

Tollmyndighetenes import- og eksporttall og data fra produsent om produsentenes innenlands produksjon skal være beregningsgrunnlag for mengden emballasje som produsenten har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut uten å være sluttbruker. Det skal benyttes en omregningsfaktor som gir et riktig bilde av forholdet mellom mengden emballasje og produktet emballasjen benyttes til. Opplysninger om beregningen av mengde emballasje skal gjøres tilgjengelig for Miljødirektoratet på forespørsel.

§ 4-7. Plikt til materialgjenvinning av emballasjeavfall

Produsent skal sørge for materialgjenvinning av emballasjeavfall. Andelen emballasjeavfall som materialgjenvinnes skal tilsvare minst følgende andel av den vektmengden emballasje som produsenten i løpet av året har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller har pakket ut uten å være sluttbruker

- a. Til og med 2029; 47 prosent plastemballasje, 60 prosent emballasjekartong, 80 prosent emballasje av brunt papir, 70 prosent jernholdig metallemballasje, 50 prosent aluminiumsemballasje, 70 prosent glassemballasje og 25 prosent treemballasje.
- b. Fra og med 2030; 52 prosent plastemballasje, 60 prosent emballasjekartong, 90 prosent emballasje av brunt papir, 80 prosent jernholdig metallemballasje, 60 prosent aluminiumsemballasje, 75 prosent glassemballasje og 30 prosent treemballasje.

For emballasjeeenheter som er sammensatt av mer enn ett materiale, gjelder kravene til materialgjenvinning i første ledd for hver materialtype i emballasjen som utgjør 5 prosent eller mer av emballasjeeenhetsens samlede masse.

Kravene til materialgjenvinning av treemballasje i første ledd kan oppfylles ved reparasjon for ombruk av slik emballasje.

Materialgjenvinningsandeler skal beregnes etter krav og metoder angitt i § 4-8.

§ 4-8. Krav til beregning av materialgjenvinningsandel

Materialgjenvinningsandel beregnes som forholdet mellom vektmengde materialgjenvunnet emballasjeavfall og vektmengde emballasje som produsent har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut uten å være sluttbruker, i løpet av ett år.

Materialgjenvinningsandel skal beregnes for hvert emballasjemateriale jf. § 4-7. For emballasjeeenheter som er sammensatt av mer enn ett materiale, skal hver materialtype i emballasjen som utgjør 5 prosent eller mer av emballasjeeenhetsens samlede masse, inngå i beregningen av materialgjenvinningsandel for denne typen emballasjemateriale.

Ved oppfyllelse av kravene til materialgjenvinning for treemballasje ved reparasjon for ombruk jf. § 4-7 tredje ledd, skal hele emballasjeeenheten som repareres og ombrukes inngå i beregningen av vektmengde emballasje som produsent har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut uten å være sluttbruker, og materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall.

Ombruksemballasje, unntatt treemballasje, anses gjort tilgjengelig i Norge for første gang samme år som emballasjen første gang gjøres tilgjengelig i Norge sammen med det produkt den skal inneholde, beskytte, håndtere eller presentere.

Materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall skal måles når emballasjeavfallet, etter å ha gjennomgått nødvendig kontroll, sortering og innledende operasjoner, tilføres en prosess for materialgjenvinning der emballasjeavfall faktisk prosesseres til nytt materiale. Alternativt kan materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall måles når det forlater prosess for sortering forutsatt at emballasjeavfallet senere materialgjenvinnes, og at alle tap som skjer før prosess for materialgjenvinning, blir trukket fra.

For emballasjeavfallsmaterialer og materialgjenvinningsprosesser som er angitt i vedlegg I bokstav A skal målepunktene angitt i vedlegget legges til grunn ved beregning av materialgjenvunnet vektmengde avfall.

Materialgjenvunnet vektmengde metallemballasje etter utsortering fra bunnaske i forbrenningsanlegg skal beregnes etter metode angitt i vedlegg I bokstav B.

Dersom emballasjeavfallets fukttinnhold avviker fra fukttinnholdet i tilsvarende emballasje som gjøres tilgjengelig i Norge, skal emballasjemengden ved målepunktet for materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall korrigeres for å avspeile emballasjeavfallets naturlige fukttinnhold, som tilsvarer fukttinnhold i tilsvarende emballasje som gjøres tilgjengelig i Norge.

Materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall skal ikke omfatte andre materialer enn emballasjematerialer som samles inn sammen med emballasjeavfallet.

Dersom emballasjeavfallsmaterialer tilføres en gjenvinningsprosess hvor avfallet både blir materialgjenvunnet og brukes til fremstilling av energi eller materialer som skal anvendes som brensel eller fyllmasser, skal materialgjenvunnet vektmengde emballasjeavfall beregnes etter et massebalansesystem.

§ 4-9. Plikt til kostnadsdekning, separat innsamling og medlemskap i produsentansvarsselskap for engangs drikkebegre i plast som ikke er emballasje

Enhver som ervervsmessig gjør tilgjengelig for første gang på det norske markedet engangs drikkebegre som helt eller delvis er fremstilt av plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje, skal

- a. sørge for separat innsamling av den typen produkter som den har gjort tilgjengelig på det norske markedet for første gang når den ender opp som husholdnings- og næringsavfall. Separat innsamling kan skje sammen med innsamling av emballasjeavfall etter § 4-6.
- b. sørge for at avfall fra denne typen produkter utsortert for materialgjenvinning ikke energiutnyttes eller deponeres, såfremt dette ikke ut ifra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og beste tilgjengelige teknikk er berettiget.
- c. dekke nødvendige kostnader til separat innsamling og etterfølgende transport og behandling av avfall fra produktene den gjør tilgjengelig på det norske markedet for første gang. Der kildesortering og separat innsamling erstattes med annen sortering og innsamling jf. forskrift 1. juni 2004 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) §§ 10a-4 andre ledd, 10a-5 første ledd, 10a-8 tredje ledd og 10a-9, skal den dekke nødvendige kostnader ved innsamling, etterfølgende transport, sortering

og behandling av avfall fra produktene den gjør tilgjengelig på det norske markedet for første gang. Inntekter fra salg av avfallet, materialgjenvunnet råvare eller andre inntekter fra avfallet skal hensyntas ved beregningen av kostnadene.

Pliktene i første ledd skal oppfylles ved å etablere eller melde seg inn i et godkjent produsentansvarsselskap, jf. § 4-11.

II. Plikter for produsentansvarsselskap

§ 4-10. Plikt til å ivareta medlemmenes forpliktelser

Produsentansvarsselskap skal ivareta medlemmenes forpliktelser som nevnt i §§ 4-2 og 4-9.

§ 4-11 Krav om godkjenning og registrering

Produsentansvarsselskap skal være godkjent av Miljødirektoratet. Produsentansvarsselskap som er godkjent for plast- eller kartongemballasje er også godkjent for engangs drikkebegre som helt eller delvis er fremstilt av plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje.

For å bli godkjent må produsentansvarsselskapet i sin søknad om godkjenning, jf. emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 1, sannsynliggjøre overfor Miljødirektoratet at det vil være i stand til å oppfylle kravene i §§ 4-4 til 4-8, jf. § 4-10, emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 6, §§ 4-12 til 4-16 og § 4-18.

Miljødirektoratet kan sette vilkår for godkjenningen.

Miljødirektoratet kan kreve at opplysningene i søknaden etter andre ledd skal være verifisert av en uavhengig tredjepart.

Miljødirektoratet kan trekke tilbake et produsentansvarsselskaps godkjenning dersom produsentansvarsselskapet ikke overholder krav etter dette kapitlet, jf. emballasjeforordningen artikkel 47 nr. 5. Miljødirektoratet kan også trekke produsentansvarsselskapets godkjenning ved gjentatte eller omfattende brudd på krav som gjelder engangs drikkebegre som helt eller delvis er fremstilt av plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje. Ved tilbaketrekking av godkjenning skal produsentansvarsselskapet behandle allerede mottatt avfall i henhold til kravene i dette kapitlet.

Produsentansvarsselskap skal registreres som egen enhet i samsvar med lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret, atskilt fra annen virksomhet. Produsentansvarsselskapet kan ikke selv drive med avfallsbehandling.

§ 4-12 Non-profit.

Produsentansvarsselskapet skal være uten økonomisk formål (non-profit). Det skal ikke utbetales overskudd eller utbytte til eierne av produsentansvarsselskapet eller overføres overskudd til selskap i samme konsern.

§ 4-13. Fastsettelse av returandel

Miljødirektoratet fastsetter hvilken returandel det kan forventes at produsentansvarsselskap for inneremballasje til drikkevarer vil oppnå. Fastsettelse av returandel gjøres forhåndsvis for maksimalt ett år om gangen. Returandelen fastsettes til gjennomsnittet av produsentansvarsselskapets oppnådde returandel de tre foregående årene. Returandelen kan fastsettes på annen måte når særlige grunner foreligger eller når det ikke finnes grunnlag fra de tre foregående årene.

Vedtak om returandel legges til grunn for reduksjon av avgift i henhold til Finansdepartementets forskrift om særavgifter, jf. kap. 3-5 om avgifter på drikkevareemballasje (miljø- og grunnavgift).

Med inneremballasje menes i denne paragrafen emballasjeeenheten (flaske, boks o.l.) som drikkevaren er tappet på.

§ 4-14. Plikt til likebehandling

Enhver som har plikt til medlemskap i produsentansvarsselskap etter §§ 4-2 og 4-9 skal ha adgang til å delta i produsentansvarsselskapet.

For øvrig gjelder kravene i emballasjeforordningen artikkel 46 nr. 5

§ 4-15. Plikt til å rapportere og dokumentere

Produsentansvarsselskapet skal årlig, før 1. april, rapportere til Miljødirektoratet. For hvert av emballasjematerialene angitt i § 4-7 første ledd, og for annet papir enn emballasjekartong og brunt papir, skal rapporten omfatte informasjon om

- a. medlemmenes totale vektmengde emballasje som er gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut av produsent som ikke er sluttbruker, fordelingen mellom husholdnings- og næringsavfall, og andel salgsemballasje,
- b. medlemmenes totale vektmengde ombruksemballasje og ombruksemballasje som er salgsemballasje som er gjort tilgjengelig i Norge for første gang, og antall sykluser for slik emballasje i løpet av året,
- c. vektmengde emballasjeavfall som er innsamlet og mottatt jf. § 4-6, fordelingen mellom husholdnings- og næringsavfall, og område i landet hvor avfallet er samlet inn,
- d. materialgjenvinningsandeler,
- e. vektmengde emballasjeavfall som er materialgjenvunnet jf. § 4-7, henholdsvis i Norge, andre EU/EØS-land og utenfor EU/EØS-området,
- f. vektmengde emballasjeavfall som produsentansvarsselskapet har sørget for er blitt energiutnyttet eller behandlet på annen måte.

Rapporten skal også omfatte

- g. vektmengde treemballasje reparert for ombruk,
- h. vektmengde materialgjenvunnet metallemballasje utsortert fra bunnaske i forbrenningsanlegg,
- i. for produsentansvarsselskap for plastemballasje; antall plastbæreposer med tykkelse under 15 mikrometer og tykkelse fra 15 til 50 mikrometer, som medlemmene har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut uten å være sluttbruker.
- j. andel materialgjenvunnet plast i drikkeflasker av plast til engangsbruk for deres medlemmer, jf. produktforskriften § 2b-7,
- k. for engangs drikkebegre som helt eller delvis er fremstilt av plast, herunder lokk til disse, som ikke er emballasje; total vektmengde gjort tilgjengelig på det norske markedet for første gang

av disse produktene, vektmengde avfall som er samlet inn i henhold til § 7-5a første ledd bokstav a og fordelingen mellom husholdnings- og næringsavfall av disse produktene.

Produsentansvarsselskapet skal sørge for at informasjonen som nevnt i første ledd er nøyaktig og pålitelig, og skal kvalitetssikre informasjonen før den rapporteres. Datagrunnlaget for rapporteringen og beregningene som er foretatt, skal kunne dokumenteres skriftlig og gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndighetene ved kontroll eller på forespørsel. Miljødirektoratet kan kreve at informasjonen skal være verifisert av en uavhengig tredjepart.

For medlemmer som gjør mindre enn 10 tonn emballasje tilgjengelig i Norge for første gang i løpet av året, eller pakker ut mindre enn 10 tonn emballasje i løpet av året uten å være sluttbruker, kan produsentansvarsselskapet benytte en forenklet rapportering i samsvar med emballasjeforordningen artikkel 44 nr. 8 og vedlegg IX del B.

Rapporteringen etter denne bestemmelsen skal skje på skjema fastsatt av Miljødirektoratet.

Produsentansvarsselskapet skal ha kunnskap om og dokumentasjon på hvordan plikten til kostnadsdekning i §§ 4-5 og 4-9, jf. § 4-10, oppfylles.

Hvert andre år skal produsentansvarsselskapet sørge for at en nøytral tredjepart verifiserer at rapporterte materialgjenvinningsandeler etter første ledd bokstav d er beregnet i tråd med kravene i § 4-8. Verifikasjonen skal dokumenteres.

Dokumentasjon som nevnt i femte og sjette ledd skal tas vare på i minst 5 år og være tilgjengelig ved kontroll eller på forespørsel fra tilsynsmyndigheten.

§ 4-16. Plikt til å ha finansielle reserver

Produsentansvarsselskapet skal til enhver tid ha finansielle reserver for minimum seks måneders drift, som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i dette kapittel for sine medlemmer.

§ 4-17. *Plikt til å dekke Miljødirektoratets kostnader til datasystem*

Godkjente produsentansvarsselskap skal dekke Miljødirektoratets kostnader til utvikling og drift av datasystemer som er nødvendige for å sikre at kravene knyttet til produsentansvar fastsatt i dette kapittelet overholdes.

Miljødirektoratet fastsetter gebyrets størrelse i enkeltvedtak. Gebyret skal være likt for alle godkjente produsentansvarsselskap etter dette kapittelet.

Når særlige grunner foreligger kan Miljødirektoratet redusere eller frafalle gebyr etter denne bestemmelsen.

§ 4-18. *Plikt til å informere*

Produsentansvarsselskapet skal sørge for at forbrukere og næringslivsaktører får informasjon om håndtering av emballasjeavfall. Det skal for hver type emballasjemateriale som produsentansvarsselskapet har godkjenning for gjennomføres minst én informasjonskampanje hvert år. Produsentansvarsselskapene kan samarbeide om oppfyllelse av dette kravet.

For øvrig gjelder pliktene i emballasjeforordningen artikkel 55 nr. 1.

§ 4-19. *Plikt til offentlig tilgjengelig informasjon*

Produsentansvarsselskapet skal sørge for at følgende opplysninger er offentlig tilgjengelig:

- a. hvem som er selskapets eiere,
- b. hvem som er medlemmer i selskapet,
- c. hvilket vederlag medlemmene betaler til produsentansvarsselskapet, angitt i kroner per solgte produkt eller per tonn produkter som gjøres tilgjengelig i Norge for første gang eller som pakkes ut av produsent som ikke er sluttbruker,
- d. måloppnåelsen av kravene til materialgjenvinning etter § 4-7 for deres medlemmer.

For øvrig gjelder pliktene i emballasjeforordningen artikkel 46 nr. 4.

III. Andre aktørers plikter

§ 4-20. *Plikt til rapportering ved innsamling utenfor godkjent produsentansvarsselskap*

Innsamler av emballasjeavfall til materialgjenvinning skal årlig rapportere mengden emballasjeavfall, fordelt på emballasjematerialene angitt i § 4-7, som samlet overstiger 1 500 kg og ikke er samlet inn som en del av en avtale med et godkjent produsentansvarsselskap. Rapporteringen skal skje til et godkjent produsentansvarsselskap eller Miljødirektoratet.

Første ledd gjelder ikke for drikkevareemballasje som samles inn gjennom pantessystem for engangs drikkevareemballasje.

IV. Øvrige bestemmelser

§ 4-21. *Gebyr for arbeid med godkjenning*

Produsentansvarsselskapet skal betale gebyr til statskassen for Miljødirektoratets saksbehandling i forbindelse med godkjenning eller endring av godkjenning.

Gebyr skal betales etter følgende satser:

Sats	Beløp
1	kr 203 900
2	kr 153 000
3	kr 102 000
4	kr 51 000
5	kr 25 500

Gebyrene skal samlet sett ikke overstige Miljødirektoratets kostnader ved saksbehandlingen. Miljødirektoratet vedtar hvilken gebyrsats som skal gjelde i det enkelte tilfelle. Ved fastsettelsen av gebyrsats skal forventet ressursforbruk knyttet til saksbehandlingen legges til grunn.

Når særlige grunner foreligger kan Miljødirektoratet redusere eller frafalle gebyr etter denne bestemmelsen.

Miljødirektoratet kan årlig endre gebyrsatsene i samsvar med endring i konsumprisindeksen beregnet for perioden 1. oktober til 30. september. Den endrede satsen skal avrundes til nærmeste 100 kr. Endringene trer i kraft den påfølgende 1. januar.

Miljødirektoratet kan endre gebyrsatsene dersom kostnadene knyttet til Miljødirektoratets saksbehandling etter denne bestemmelsen endres.

§ 4-22. Årsgebyr for produsentansvarsselskap

Godkjente produsentansvarsselskap skal betale et årlig gebyr til statskassen for Miljødirektoratets arbeid med årlig rapportering.

Årsgebyret utgjør kr 20 400 per godkjente produsentansvarsselskap.

Fakturering av årsgebyr gjøres etterskuddsvis. For produsentansvarsselskap som har vært godkjent en del av året justeres årsgebyret tilsvarende.

Når særlige grunner foreligger kan Miljødirektoratet redusere eller frafalle gebyr etter denne bestemmelsen.

Miljødirektoratet kan årlig endre gebyrsatsen i samsvar med endring i konsumprisindeksen beregnet for perioden 1. oktober til 30. september. Den endrede satsen skal avrundes til nærmeste 100 kr. Endringene trer i kraft den påfølgende 1. januar.

Miljødirektoratet kan endre gebyrsatsen dersom kostnadene knyttet til Miljødirektoratets kontrolltiltak etter denne bestemmelsen endres.

Kapittel 5. Utfyllende bestemmelser om pantesystemer, pantesatser m.m.

§ 5-1. Definisjoner

I dette kapittelet menes med

- a. Pantesystem; pante- og retursystem som definert i emballasjeforordningen artikkel 3 nr. 1 (62)
- b. Systemoperatør; systemoperatør som definert i emballasjeforordningen vedlegg X.

§ 5-2. Krav om godkjenning for å opprette pantesystem for drikkevareemballasje

En systemoperatør som vil opprette et pantesystem for engangs drikkevareemballasje med kapasitet på opptil tre liter etter at forskriften har trådt i kraft, må søke Miljødirektoratet om godkjenning for dette.

Godkjenning gis bare hvis minstekravene til pantesystemer som framgår av emballasjeforordningen vedlegg X er oppfylt. Miljødirektoratet kan sette vilkår for godkjenningen, herunder at systemoperatøren også må godkjennes som produsentansvarsselskap og bare være godkjent for emballasje som inngår i pantesystemet, jf. § 4-11.

§ 5-3. Merking

Emballasje som inngår i et pantesystem for engangs drikkevareemballasje med kapasitet på opptil tre liter, skal merkes med pantemerke som viser pantesatsen. Pantemerket skal ha en minimumsstørrelse på 9 mm x 9 mm.

Pantemerket skal trykkes på selve emballasjen eller på etiketten. For importerte produkter og produkter i små produktserier kan det benyttes klistremerke.

§ 5-4. Innlevering til utsalgssteder av emballasje som inngår i pantesystem

Utsalgssteder av drikkevarer i emballasje med kapasitet på opptil tre liter som inngår i et pantesystem, har plikt til å ta i retur rimelige mengder av tomemballasje som de selv forhandler. Ved levering til utsalgsstedene kan pantebeløpet kreves utbetalt kontant.

§ 5-5. Pantesatser

For drikkevareemballasje med kapasitet på opptil tre liter som inngår i et pantesystem, skal utsalgssted og forbruker betale pant etter følgende satser:

- a. for emballasje med påfylt volum til og med 50 cl: kr 2,00 per enhet
- b. for emballasje med påfylt volum over 50 cl: kr 3,00 per enhet.

Dersom innkjøpsprisen på emballasje overstiger pantesatsene i første ledd eller returandelen for en type emballasje er særlig lav, kan systemoperatøren søke Miljødirektoratet om å få fastsatt en høyere pantesats. Miljødirektoratet kan stille vilkår for fastsettelsen av slike særskilte pantesatser.

Kapittel 6. Overtredelsesgebyr og straff

§ 6-1. Overtredelsesgebyr

Ved vesentlige overtredelser av følgende bestemmelser i emballasjeforordningen kan Miljødirektoratet ilegge den ansvarlige for overtredelsen et overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått med forsett eller uaktsomhet:

- a. Kapittel II om bærekraftskrav artiklene 5-7, 9 og 10
- b. Kapittel III om merke- og informasjonskrav artiklene 12-14
- c. Kapittel IV om alminnelige forpliktelser artiklene 15-23
- d. Kapittel V om økonomiske aktørers forpliktelser til å redusere emballasje og emballasjeavfall artiklene 25-29 og 31-33

- e. Kapittel VII om emballasjens samsvar artikkel 38, jf. vedlegg VII
- f. Kapittel VII om håndtering av emballasje og emballasjeavfall artiklene 44-47 og 55
- g. Kapittel IX om framgangsmåter for sikkerhet artiklene 58 og 60.

Ved overtredelse av bestemmelsene om meldeplikt om egne overtredelser i emballasjeforordningen artikkel 15 nr. 8, artikkel 18 nr. 7 og artikkel 19 nr. 5 kan det likevel ikke ilegges overtredelsesgebyr etter første ledd.

Miljødirektoratet kan også ilegge overtredelsesgebyr for vesentlige overtredelser av de følgende bestemmelsene i denne forskriften når overtredelsen er begått med forsett eller uaktsomhet:

- a. Kapittel 4 del I om plikter for produsent §§ 4-1, 4-2, 4-5 og § 4-9 første ledd bokstav c og annet ledd
- b. Kapittel 4 del II om plikter for produsentansvarsselskap §§ 4-10, 4-12, 4-14 og 4-16

Ved vesentlige overtredelser av vilkår i godkjenning etter § 4-11 kan Miljødirektoratet ilegge den ansvarlige for overtredelsen et overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått med forsett eller uaktsomhet.

Som vesentlige overtredelser etter denne paragrafen regnes blant annet

- a. overtredelser av regler som er viktige for å ivareta formålene med emballasjeforordningen i artikkel 1
- b. overtredelser som medfører en ikke ubetydelig økonomisk vinning
- c. overtredelser som har medført risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse
- d. gjentatte overtredelser av samme regel.

§ 6-2. Overtredelsesgebyr for foretak

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter § 6-1 dersom overtredelsen ble begått av noen som handlet på vegne av foretaket. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelsen.

§ 6-3. Ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen av gebyret, skal det legges vekt på momentene som nevnt i forvaltningsloven § 44 tredje ledd for fysiske personer og § 46 andre ledd for foretak.

Overtredelsesgebyr for foretak skal ikke overstige 15 ganger folketrygdens grunnbeløp. Overtredelsesgebyr for fysiske personer skal ikke overstige 2 ganger folketrygdens grunnbeløp. Grunnbeløpet på overtredelsestidspunktet legges til grunn ved beregningen av overtredelsesgebyrets størrelse.

§ 6-4. Straff

Ved overtredelse av denne forskriften eller vedtak fattet i medhold av den gjelder bestemmelsene om straff i hjemmelslovene, hvis overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser.

Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser

§ 7-1. Ansvarlig myndighet

Miljødirektoratet er ansvarlig myndighet etter emballasjeforordningen, jf. artikkel 40 nr. 1.

§ 7-2. Tilsyn

Miljødirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskriften og vedtak truffet i medhold av forskriften overholdes, og kan fatte de vedtakene som hjemmelslovene gir adgang til.

§ 7-3. Unntak

I særlige tilfeller og forutsatt at det ikke vil stride mot Norges EØS-rettslige forpliktelser, kan Miljødirektoratet gjøre unntak fra denne forskriften.

§ 7-4. Gebyr

Tilsynsmyndigheten kan kreve gebyr ved gjennomføring av tilsyn etter denne forskriften.

Gebyrenes størrelse etter denne paragrafen fastsettes i enkeltvedtak.

§ 7-5. Klage

Vedtak fattet av Miljødirektoratet kan påklages til Klima- og miljødepartementet.

§ 7-6. Miljødirektoratets adgang til å endre forskriften

Miljødirektoratet kan endre denne forskriften for å gjennomføre rettsakter som er vedtatt i medhold av emballasjeforordningen og som er tatt inn i EØS-avtalen.

Miljødirektoratet kan gi nærmere regler om beregningen av mengden emballasje produsenten har gjort tilgjengelig i Norge for første gang eller pakket ut uten å være sluttbruker, jf. § 4-6 (plikt til separat innsamling, mottak og behandling av emballasjeavfall).

Miljødirektoratet kan endre § 4-8 (krav til beregning av materialgjenvinningsandel) og § 4-15 (plikt til å rapportere og dokumentere) for å sikre overholdelse av informasjons- og rapporteringsforpliktelsene i denne forskriften og i emballasjeforordningen.

§ 7-7. Ikrafttredelse og virkningstidspunkter

Forskriften trer i kraft 1.10.2027.

Bestemmelsene i forskriften gjelder fra ikrafttredelsen, hvis ikke noe annet følger av emballasjeforordningen eller forskriften.

§ 7-8. Opphevelse av bestemmelser i andre forskrifter

Fra den tid forskriften trer i kraft oppheves forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) kapitlene 6 og 7 og forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) § 2-15.

Vedlegg I. Krav til beregning av materialgjenvunnet mengde emballasjeavfall

A. Målepunkter som gjelder for visse emballasjeavfallsmaterialer

<i>Emballasjemateriale</i>	<i>Målepunkt/Beregningspunkt</i>
Glass	Sortert glass som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før innmating i en glassovn eller før det brukes til produksjon av filteringsmedier, slipemidler, glassfiberisolasjon og byggematerialer.
Metaller	Sortert metall som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før innmating i en smelteovn eller masovn.
Papir/papp	Sortert papir som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før innmating i en masseprosess.
Plast	Plast, sortert etter polymer, som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før den går inn i pelleterings-, ekstruderings- eller formingsoperasjoner. Plastflak som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før de brukes i et sluttprodukt.
Tre	Sortert tre som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før det brukes til framstilling av sponplater eller andre produkter. Sortert tre som går inn i en komposteringsoperasjon.
Tekstiler	Sorterte tekstiler som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før de brukes til framstilling av tekstilfibrer, kluter eller granulater.
Komposittemballasje og emballasje som består av flere materialer	Plast, glass, metall, tre, papir og papp samt andre materialer som framkommer ved behandling av komposittemballasje eller av emballasje som består av flere materialer, som ikke gjennomgår ytterligere bearbeiding før de når beregningspunktet fastsatt for det spesifikke materialet.

B. Metode for beregning av materialgjenvunnet mengde metallemballasje etter utsortering fra bunnaske i forbrenningsanlegg

1. Følgende definisjoner skal gjelde i forbindelse med formlene i dette vedlegget:

$m_{\text{total IBA Fe/Al}}$	den samlede massen av jernholdige metaller eller aluminium i bunnasken fra avfallsforbrenning i et gitt år,
$m_{\text{IBA Fe/nFe concentrates}}$	massen av konsentrat av jernholdig metall eller konsentrat av ikke-jernholdig metall som sorteres ut fra ubehandlet bunnaske fra avfallsforbrenning i et gitt år,
$C_{\text{IBA Fe/Al}}$	konsentrasjon av jernholdige metaller eller aluminium i de respektive metallkonsentratene,
$m_{\text{IBA Fe/Al}}$	massen av jernholdige metaller eller aluminium i konsentratet av jernholdig metall eller i konsentratet av ikke-jernholdig metall som sorteres ut fra bunnasken fra avfallsforbrenning i et gitt år,
$m_{\text{non-metallic}}$	massen av ikke-metallisk materiale i et spesifikt konsentrat av jernholdige metaller eller aluminium,
r_{Al}	andelen av aluminium i ikke-jernholdige metaller som inngår i ikke-jernholdig konsentrat som sorteres ut fra bunnasken fra avfallsforbrenning,
$m_{\text{PW Fe/Al}}$	massen av jernholdige metaller eller aluminium fra emballasjeavfall som går inn i en forbrenningsoperasjon i et gitt år,
$m_{\text{W Fe/Al}}$	massen av alt jernholdig metall eller aluminium som går inn i en forbrenningsoperasjon i et gitt år,
$m_{\text{PW IBA Fe/Al}}$	massen av materialgjenvunnet jernholdig metall eller aluminium fra emballasjeavfall i et gitt år.

2. Etter utsorteringen av jernholdig/ikke-jernholdig konsentrat fra ubehandlet bunnaske fra avfallsforbrenning, skal innholdet av jernholdige metaller/aluminium i metallkonsentratet beregnes ved å bruke følgende formel:

$$m_{\text{total IBA Fe/Al}} = m_{\text{IBA Fe/nFe concentrates}} \cdot C_{\text{IBA Fe/Al}}$$

3. Data om massen av konsentrater av jernholdig/ikke-jernholdig metall skal innhentes fra anlegg som sorterer ut metallkonsentrater fra ubehandlet bunnaske fra avfallsforbrenning.
4. Konsentrasjonen av jernholdige metaller og aluminium fra behandlingen av ubehandlet bunnaske fra avfallsforbrenning skal beregnes ved hjelp av følgende formler basert på data som samles inn gjennom regelmessige undersøkelser fra anlegg som behandler metallkonsentrater, samt fra anlegg som bruker metaller som sorteres ut fra bunnasken fra avfallsforbrenning, til framstilling av metallprodukter:
 - a. For jernholdige metaller:

$$C_{\text{IBA Fe}} = \frac{m_{\text{IBA Fe}}}{m_{\text{IBA Fe concentrates}}} = \frac{m_{\text{IBA Fe concentrates}} - m_{\text{non-metallic}}}{m_{\text{IBA Fe concentrates}}}$$

b. For aluminium:

$$C_{\text{IBA Al}} = \frac{m_{\text{IBA Al}}}{m_{\text{IBA nFe concentrates}}} = \frac{(m_{\text{IBA nFe concentrates}} - m_{\text{non-metallic}}) \cdot r_{\text{Al}}}{m_{\text{IBA nFe concentrates}}}$$

5. Massen av materialgjenvunnet jernholdig metall/aluminium fra emballasjeavfall i alt materialgjenvunnet jernholdig metall/aluminium som sorteres ut fra bunnasken fra avfallsforbrenning, skal bestemmes gjennom stikkprøveundersøkelser av avfallet som går inn i forbrenningsoperasjonen. Disse undersøkelsene skal utføres minst hvert femte år og når det er grunn til å anta at det forbrente avfallets sammensetning er blitt vesentlig endret. Massen av jernholdige metaller/aluminium fra emballasjeavfall skal beregnes ved å bruke følgende formel:

$$m_{\text{PW IBA Fe/Al}} = \frac{m_{\text{PW Fe/Al}}}{m_{\text{W Fe/Al}}} \cdot m_{\text{total IBA Fe/Al}}$$

Kartlegging av eksisterende ombrukssystemer for emballasje og unntaksmuligheter fra ombruksmål

Dato 18.10.2024

Referent Carl Frederik Mørch-Kontrny og Marie Drange

Emballasjeforordningen setter ombruksmål for transport-, gruppe-, drikkevare- og take away-emballasje. På oppdrag for Miljødirektoratet har Mepex Consult kartlagt eksisterende ombrukssystemer for disse emballasjetypene i Norge og gjort anslag for måloppnåelse mot ombruksmålene. Solgt ombruksemballasje er målt i antall enheter ganger rotasjoner og omtales som 'tripper'. For transportemballasje er det gjort anslag for antall brukere av ombrukssystemene som er funnet. For drikkevare- og take away-emballasje er det gjort anslag for aktører som kan unntas fra målene slik emballasjeforordningen åpner for. Kartlagte ombrukssystemer og måloppnåelse er oversendt Miljødirektoratet som en egen delleveranse 1. I dette notatet beskriver vi hovedresultatene av kartleggingen samt metoder, forutsetninger og usikkerhet i analysene.

Ombrukssystemer er i forordningens art. 3 (30) definert som:

organisational, technical or financial arrangements, together with incentives, that allow re-use either in a closed loop or open loop system and includes deposit and return systems that ensure that packaging is collected for re-use.

Transport- og gruppeemballasje

Metode og datagrunnlag

I kontakt med produsentansvarsselskap, bransjeorganisasjoner og vårt øvrige nettverk har vi kartlagt eksisterende ombrukssystemer i Norge i dag. Aktørene bak ombrukssystemene ble kontaktet og forespurt om å dele data om antall solgte enheter og rotasjoner for 2023. I tillegg ble aktørene spurt om det var et lukket ombrukssystem eller ikke. Det har vært tett oppfølging av aktører, men likevel en andel som ikke har gitt opplysninger. En generell tilbakemelding ved kontakt er at rapporteringskrav i ulike sammenhenger er tidkrevende for virksomheter. Gjennom samtaler og intervjuer med aktører i bransjen er det tydelig at gruppeemballasje ikke er en etablert emballasjetype i Norge. Det er ingen entydig sammenheng med distribusjonsemballasje eller liknende. Kartleggingen er etter avtale med Miljødirektoratet begrenset til kun transportemballasje.

Resultater

Hovedfunn:

- 17 ombrukssystemer, hvorav 5 er lukkede ombrukssystem.
- 109,1 mil. solgte enheter totalt¹ (antall enheter x antall rotasjoner)
- 2206 brukere av disse systemene

Det er kartlagt ombrukssystem for paller, containere, IBC-containere, plastkasser, bakker, plastbrett, brødkasser, plastseil, bøtter, kjølekasser og tromler. Rapporterte mengder er innhentet gjennom direkte dialog med aktørene som har ombrukssystemer samt produsentansvarsselskaper. I

¹ Solgte enheter er en felles betegnelse på alle enheter som er i omløp i ombrukssystemene, inkludert emballasje med pant- eller leieordning

dagligvare har store ferskvareleverandører brukt ulike ombruksløsninger for varelevering gjennom mange år.

For kategorien transportemballasje er markedet fragmentert med mange aktører og emballasjetyper. Derfor har det ikke vært mulig å anslå størrelsen på totalmarkedet og heller ikke måloppnåelsen for ombruksmål i emballasjeforordningen.

Anslag over antall markedsdeltakere som benytter seg av ombruksemballasje i de kartlagte ombrukssystemene er 2 206. Med markedsdeltaker ('economic operator') menes leverandører, importører, fabrikanter, distributører, med flere. Butikker og utsalgssteder er ikke inkludert². Markedsdeltakerne befinner seg i ulike industrier (dagligvare, bygg og anlegg, fiske, etc) over hele Norge. Anslaget på 2206 er forsiktig med usikkerhet knyttet til kartleggingen av eksisterende ombrukssystem og manglende helhetlig oversikt. I tilfeller hvor antall markedsdeltakere ikke er oppgitt av aktøren bak ombrukssystemet, er antallet satt til én som et minimum. Mest sannsynlig er det reelle antallet derfor høyere.

Drikkevareemballasje

Metode og datagrunnlag

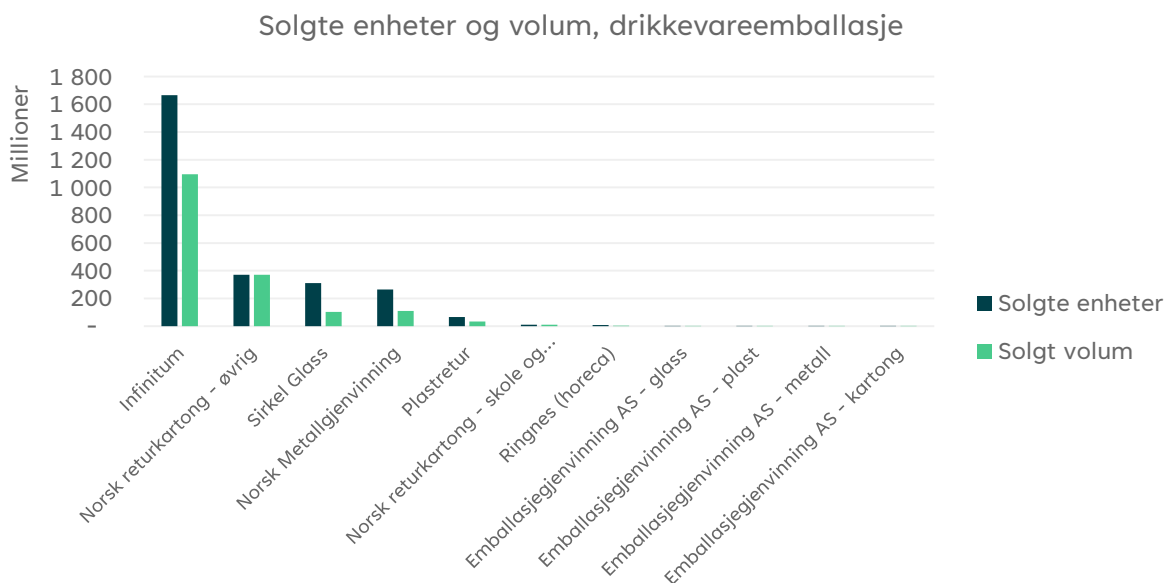
Totale mengder drikkevareemballasje fordelt på engangs- og ombruksemballasje er beregnet fra produsentansvarsordningenes rapportering for 2023 etter avfallsforskriftens kap. 6. Her oppgis tonn drikkevareemballasje for ulike emballasjematerialer og ev. ombruksemballasje. Ombruksmålet for drikkevareemballasje skal ifølge forordningen oppgis som solgte enheter eller volum av drikkevaren. Det er gjort egne veiinger av ulike typer drikkevareemballasje for å kunne regne om til enheter, og det er gjort antakelser om enhetsvolum for å kartlegge totalen, se vedlegg 1.

Resultater

Hovedfunn:

- 1 ombrukssystem
- 8,7 mill. solgte enheter ombruksemballasje
- 2 696 mill. solgte enheter totalt (engangs- og ombruksemballasje)
- Måloppnåelse, ombruksmål i emballasjeforordningen:
 - 0,32% ombruksemballasje (enheter)
 - 0,17% ombruksemballasje (volum)

² Miljødirektoratet vurderte i september 2024 at butikker og utsalgssteder som ikke selv gjør transport-ombruksemballasje tilgjengelig på markedet, ikke er omfattet.



Figur 1: Solgte enheter (tripper) og volum av drikkevare beregnet fra produsentansvarsselskapenes rapportering til myndighetene for 2023 etter avfallsforskriften kap. 6. Forutsetninger for omregning til enheter og volum i vedlegg 1.

I kartleggingen fant vi kun ett ombrukssystem for drikkevareemballasje. Ringnes oppgir å ha satt 458 tonn ombruksflasker på markedet for første gang i 2023. De antar at hver flaske brukes 4 ganger og oppgir samlet 1832 tonn solgt ombruksemballasje i systemet. Dette gjelder glassflasker til bruk i hotell-, restaurant-, og cateringbransjen (HORECA). Regnet om til volum og solgte enheter gir dette en beregnet måloppnåelse på hhv. 0,17% og 0,32%, se forutsetninger i vedlegg 1.

Emballasjeforordningen åpner for unntak fra ombruksmålet om slutt Distributør:

- Er i en kommune med mindre enn 54 innbyggere/km² og ikke tilknyttet tettsted med mer enn 5 000 innbyggere
- Er på en øy med mindre enn 2 000 innbyggere

I tillegg skal slutt Distributører unntas om de har et salgsareal under 100 m².

For slutt Distributører³ har vi undersøkt relevante typer utsalgssteder og underenheter registrert i Brønnøysundregisteret innenfor nace-kode 47 «Detaljhandel, unntatt med motorvogner» (dagligvare, bensinstasjoner, kiosker) samt aktører som tilhører nace-koder 55 «Overnattingsvirksomhet» og 56 «Serveringsvirksomhet»⁴.

Basert på offentlige registre av befolkningstetthet per kommune og bosatte i tettsteder er det funnet 290 kommuner som har befolkningstetthet under 54 innbyggere per km² og som ikke er tilknyttet tettsteder med mer enn 5 000 innbyggere. Det er gjort en større kartlegging av utsalgssteder for alle de store dagligvarekjedene (Norgesgruppen, COOP, Rema 1000, Bunnpris). Dessverre har vi bare fått oppgitt adresser og salgsareal for utsalgsstedene fra COOP. For de øvrige har vi brukt registrerte underenheter i Brønnøysundregisteret for å se om de er plassert i én av de 290 kommunene som kan unntas. For å vurdere salgsareal hos de andre enn COOP har vi antatt at

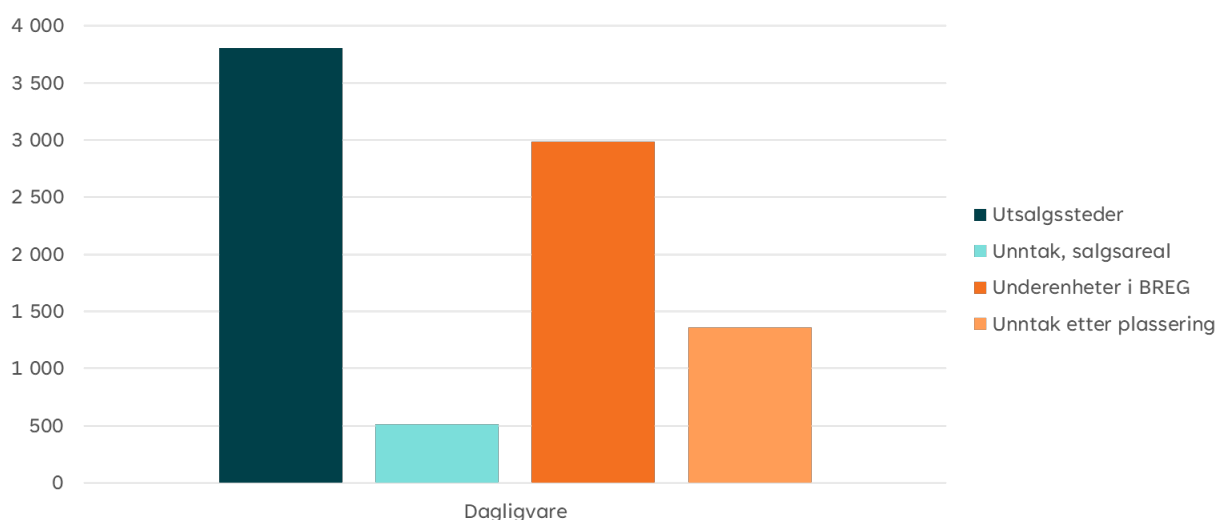
³ Slutt Distributør og utsalgssted er ikke nødvendigvis samme rettssubjekt.

⁴ Definert i denne sammenheng av Miljødirektoratet som HORECA.

søndagsåpne butikker i hovedsak ikke overskrider 100 m² salgsareal, jf. lov om helligdager og helligdagsfred, §5. Det vil være usikkerhet i disse tallene da det kan gjøres unntak bl.a. for butikker som holder til i typisk turiststed. Detaljert informasjon om hvilke opplysninger som er hentet fra hhv. butikkene og Brønnøysundregisteret finnes i vedlegg 1.

Figur 2 under viser antall utsalgssteder av dagligvarer som oppgitt av kjedene selv, eller hentet fra deres nettsider. Ved siden av (i turkis) er det vist antall utsalgssteder som vi enten har fått opplyst at har salgsareal som ikke overskrider 100 m² (COOP) eller som er søndagsåpne og derfor i hovedsak ikke skal overskride 100 m². Da vi ikke har adressene til alle utsalgsstedene, viser vi også antall underenheter i Brønnøysundregisteret for de samme dagligvarebutikkene. Totalantallet registrerte underenheter er lavere enn antall utsalgssteder som oppgitt på hjemmesidene til butikkene. Det kan tyde på at det ikke er slik at alle utsalgssteder er registrerte underenheter og videre at hjemmesidene til butikkene oppdateres oftere enn Brønnøysundregisteret.

Basert på innhentet informasjon anslår vi at 1 878 (49%) av totalt 3 808 dagligvarebutikker kan/skal unntas fra ombruksmålet fordelt på 515 etter salgsareal og 1 363 etter befolkningstetthet. I disse anslagene vil det kunne være dobbelttelling forutsatt utsalgssteder kan være unntatt både etter salgsareal og etter befolknings-kriteriene.



Figur 2: Utsalgssteder, underenheter og mulige unntak grunnet salgsareal eller plassering i kommuner som kan unntas

Basert på funn og tilsendt informasjon fra NorgesGruppen har vi funnet 914 kiosker og 951 bensinstasjoner⁵. Vi har ikke salgsareal for kiosker og bensinstasjoner, men antar at de har salgsareal under 100 m² og kan unntas ombruksmålet om de er rett pliktsubjekt.

⁵ Inkluderer Deli de luca, Mix, Narvesen, 7Eleven, Northland og Caffeine. Tallene er oppgitt samlet for Narvesen, 7Eleven, Northland og Caffeine, og dermed inngår de som er kafeer og ikke kiosker. Bensinstasjoner er en fulltelling fra Drivkraft Norge. Her er det justert for 761 automatstasjoner som antas å ikke selge drikkevarer. Kilde: <https://www.drivkraftnorge.no/Tall-og-fakta/energistasjoner/>

For nace-koder 55 – «Overnattingsvirksomhet» og 56 – «Serveringsvirksomhet» samlet er det registrert 20 934 underenheter i Brønnøysundregisteret⁶. Av disse er 7 806 (39%) listet med adresse i kommuner som har færre enn 54 innbyggere og ikke tilknyttet tettsted med mer enn 5 000 innbyggere.

Vi har ikke funnet registre over øysamfunn og deres befolkning for å kunne vurdere antall unntak der sluttdistributør er registrert i et øysamfunn med mindre enn 2000 innbyggere.

Take away-emballasje

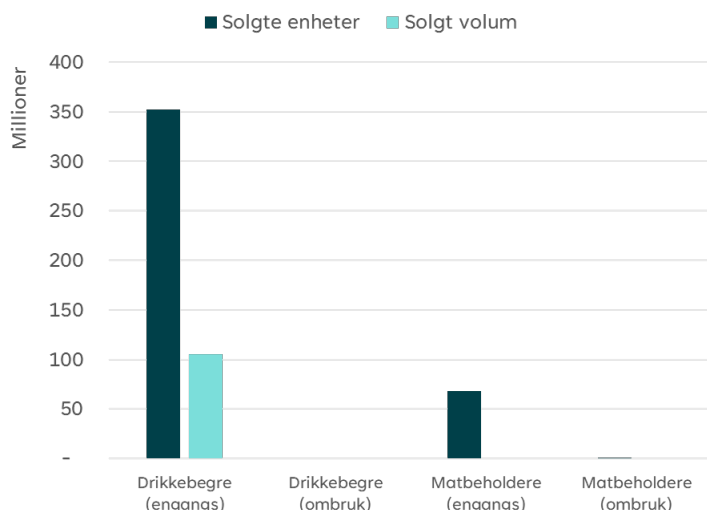
Metode og datagrunnlag

Mepex har tidligere i 2024 kartlagt engangskopper og -matbeholdere laget helt eller delvis av plast⁷ solgt med mat/drikke, se detaljer i vedlegg 1. Vi har brukt anslagene her sammen med kartlagt ombruksemballasje for å vurdere måloppnåelsen for denne emballasjetypen i 2023.

Resultater

Hovedfunn:

- 1 ombrukssystem
- 42 133 solgte ombruksenheter/tripper (matbeholdere)
- 352 mill. engangs drikkebegre og 68 mill. engangs matbeholdere
- Måloppnåelse, ombruksmål i emballasjeforordningen:
 - 0,01% ombruksemballasje (enheter)
 - 0,00% ombruksemballasje (volum)⁸



Figur 3: Solgte enheter (tripper) og volum av drikkevarer i ombruksemballasje

⁶ Hentet via ny søkefunksjon i BREG.

<https://virksomhet.brreg.no/nb/oppslag/underenheter?naeringskode=55&naeringskode=56>. Hentet 15.10.2024.

⁷ Mepex 2024 – Rapportering av forbruk for engangs drikkebegre og matbeholdere med plast

⁸ Det er kun drikkevarer solgt i ombruksemballasje som skal oppgis, ikke volum av matbeholdere

Vi har funnet ett ombrukssystem for take away-emballasje slik ombrukssystemer er definert i forordningen, se side 1. GRIN tilbyr, i samarbeid med andre, et system for ombruksemballasje for matbeholdere. Disse er i bruk ved Universitetet i Oslo, i kantinen i regjeringskvartalet og i Vulkan mathall. Se delleveranse 1 for detaljer.

Emballasjeforordningen stiller krav om at markedsdeltaker som selger take-away mat og drikke skal etterstrebe å servere dette i minst 10 prosent ombruksemballasje fra 2030. Unntatt fra dette kravet er mikroaktører definert som aktører med omsetning under 2 mill. euro og med mindre enn 10 ansatte⁹. Vi har ikke tilgjengelige regnskapstall for underenheter. Vi har kun tilgjengelige omsetningstall for hovedenheter som er regnskapspliktige og antatt aktive fordi de leverte regnskap for 2022. Dataene er gjort tilgjengelig av Oslo Economics og inkluderer ikke antall ansatte. Uttrekket omfatter alle hovedenheter registrert i nace-koder 55 og 56 og utgjør 11 204 hovedenheter hvorav 6 851 (61%) hadde omsetning under 23 mill. kroner i 2022.

⁹ Definert i kommisjonsrekommendasjon 2003/316/EC. 2 mill. euro er regnet om til 23 mill. norske kroner

Vedlegg 1 - Forutsetninger og usikkerhet

Transportemballasje

Kartleggingen av aktører ble utført ved dialog med produsentansvarsselskapet Grønt Punkt og interesseorganisasjonen Emballasjeforeningen, samt ved direkte kontakt og dialog med ulike aktører. Anslaget bygger på innrapporterte tall innhentet gjennom dialog med aktørene samt gjennom estimering og databearbeiding.

Det er usikkerhet knyttet til ufullstendig rapportering fra aktørene eller utdatert og begrenset offentlig informasjon. Det finnes i tillegg ingen måte å kontrollere dobbelttelling da ulike markedsaktører i praksis kan benytte seg av flere forskjellige ombrukssystem samtidig.

Fordi det mangler innrapporterte mengder fra den største produsenten av ombruksemballasje, bygger anslaget på rapporterte mengder fra identifiserte brukere av kjente ombrukssystem i dagligvarehandelen (meieri, kjøtt, frukt og grønt). Mengder for transportemballasje for levering av fersk brød er estimert med utgangspunkt i årlig volum av brød omsatt i dagligvare. Det er gjort en antakelse om likt antall brød i hver brødkasse.

For ombrukssystem med transport av frukt og grønt mangler det oversikt over antall markedsdeltakere. Markedsdeltakerne er gartnerier og pakkerier som er organisert i tre ulike produsentforeninger. Den største produsentforeningen har oppgitt å ha 1000 medlemmer. Dette antallet er brukt som estimat på antall markedsdeltakere for ombruk innen frukt og grønt. Det er ikke mulig å kontrollere om alle disse er faktiske brukere av ombrukssystemet. Det har heller ikke vært mulig å få kartlagt antall markedsdeltakere i de to andre produsentforeningene.

Anslag over antall aktører som bruker kjølekasser til apotek tar utgangspunkt i antall kjente apotekgrupperinger og nettapotek oppgitt av bransjeorganisasjonen Apotekforeningen. Det er usikkert om kjølekassen benyttes av alle.

Det er knyttet usikkerhet til innrapporterte tall fordi enkelte aktører mangler korrekte tall for antall rotasjoner. Det foreligger også usikkerhet i oppfattelsen av hva som menes med antall enheter, fordi vareflyten i et sirkulært system med mange involverte aktører er mer komplekst enn i et lineært system med to parter (f.eks. kjøp-salg).

Det er verdt å nevne at flere startups har ulike ombrukssystem som foreløpig benyttes av et lite antall markedsaktører, men de melder om potensial for oppskalering de nærmeste årene. Barrierene for oppskalering er knyttet til økonomi (investeringskostnad, støtteordninger, betalingsvillighet, etc) og adferd (omstillingsvegring).

Drikkevareemballasje

Mepex har et eget team som utfører plukkanalyser i hele Norge, med inngående kjennskap til avfallstyper og enhetsvekter. De har foretatt egne veiinger til bruk i dette prosjektet av ulike typer drikkevareemballasje der emballasjen var funnet i avfallet, men tilnærmet ren. Det ble veid 2-3 enheter av samme emballasjetype og brukt et gjennomsnitt for enhetsvekt.

Det er forutsatt følgende om vekter og volum for å regne om rapporterte tonn drikkevareemballasje i 2023:

Tabell 1: Forutsetninger for beregning av måloppnåelse, drikkevareemballasje

Produsentansvarsselskap	Tonn	Enheter (mill.)	Volum (mill.)	Forutsetninger
Norsk Metallgjenvinning	3691	263,6	109,4	0,33 liter aluboks er veid til 12 g. 0,5 liter er veid til 16 g. Antatt solgte enheter fordeler seg likt på de to størrelsene. Derfor lagt til grunn snittvekt på 14 g og snittvolum på 0,415 liter.
Infinitum		1665,0	1095,8	Brukt enheter fra Infinitumrapportering for små og store bokser, samt små og store flasker. Antatt 0,33 liter (små bokser), 0,5 liter (store bokser), 0,5 liter (små PET-flasker) og 1,5 liter (store PET-flasker)
Ringnes (horeca)	1832	8,7	2,9	Antatt 0,33 liter glassflasker som veier 210 g.
Emballasjegjenvinning AS - kartong	4	0,1	0,1	Antatt 1 literskartonger som veier 32 g.
Emballasjegjenvinning AS - metall	2	0,1	0,1	Samme forutsetninger som ellers for metallbokser.
Emballasjegjenvinning AS - glass	53	0,3	0,1	Samme forutsetninger som ellers for glassflasker.
Emballasjegjenvinning AS - plast	4	0,2	0,1	PET uten pant, anslått snittvekt 25 g og volum 0,5 liter.
Sirkel Glass	61459	216,2	104,9	Tonnasje inkluderer ikke privatimport, anslått av Sirkel til om lag 3 tusen tonn. Antall enheter og fordeling av volum er oppgitt av Sirkel.
Plastretur	1641	65,6	32,8	PET uten pant, anslått snittvekt 25 g og volum 0,5 liter.
Norsk returkartong - skole og barnehage (ukjent andel melk som er unntatt grunnet 'highly perishable')	346	10,8	10,8	Norsk returkartong opplyser "Fratrukket plast- og metallbelegg, rapportert inn i eget skjema"
Norsk returkartong - øvrig (som over)	11832	369,8	369,8	Antatt 1 literskartonger som veier 32 g.

Det er usikkerhet knyttet til anslagene for enheter og volum da konverteringsnøkklene er antatt som beskrevet i tabellen over. Videre er det usikkerhet knyttet til andel melk i drikkekartong som vil unntas fordi drikkevaren har kort holdbarhet ('highly perishable').

Tabell 2: Detaljer om utsalgssteder og underenheter, dagligvarebutikker

	Oppgitt eller funnet direkte fra kjedens nettsider			Funnet fra Brønnøysund-registeret	
	Totalt antall butikker	Salgsareal maks 100 m2	Søndagsåpen (oppgitt hvis ingen tilsendt info om salgsareal)	Totalt antall underenheter	Adresse i kommune som kan unntas
Kiwi	711	Ingen under 100 m2		689	236
Rema 1000	680		45	693	251
COOP	1122	73		855	582
Spar	288	Ingen under 100 m2		202	104
Joker	448		227	240	111
Nærbutikken	137		62	17	11
Bunnpris	239		108	143	53
Meny	183	Ingen under 100 m2		148	15

Take away-emballasje

I kartleggingen av engangs drikkebegre og matbeholdere gjort av Mepex for Miljødirektoratet tidligere i 2024 estimerte vi antall for totalmarkedet i 2022. Dette var beregnet gjennom intervjuer med de største aktørene og deres anslag for markedsandel, se tabell under.

Tabell 3: Beregnede antall drikkebegre og matbeholdere og lokk

	Drikkebegre (Mill)	Lokk til drikkebegre (Mill)	Lokk til matbeholder (Mill)	Matbeholder (Mill)
Innrapporterte tall	182	46	15	50
Estimert markedsandel	Omtrent 50%	Omtrent 40%	Omtrent 50%	Omtrent 70%
Estimert antall for hele markedet i 2022, Mepex	352	112	30	68

Da tallene er beregnet fra anslåtte markedsandeler er det betydelig usikkerhet i estimerte totaltall.

Kostnadsestimat og store kostnadsdrivere forbundet med krav om ombrukbar drikkevareemballasje i PPWR

Dato 24.4.2026

Referent Mørch-Kontny, Narum Amland, Davanger

Bakgrunn

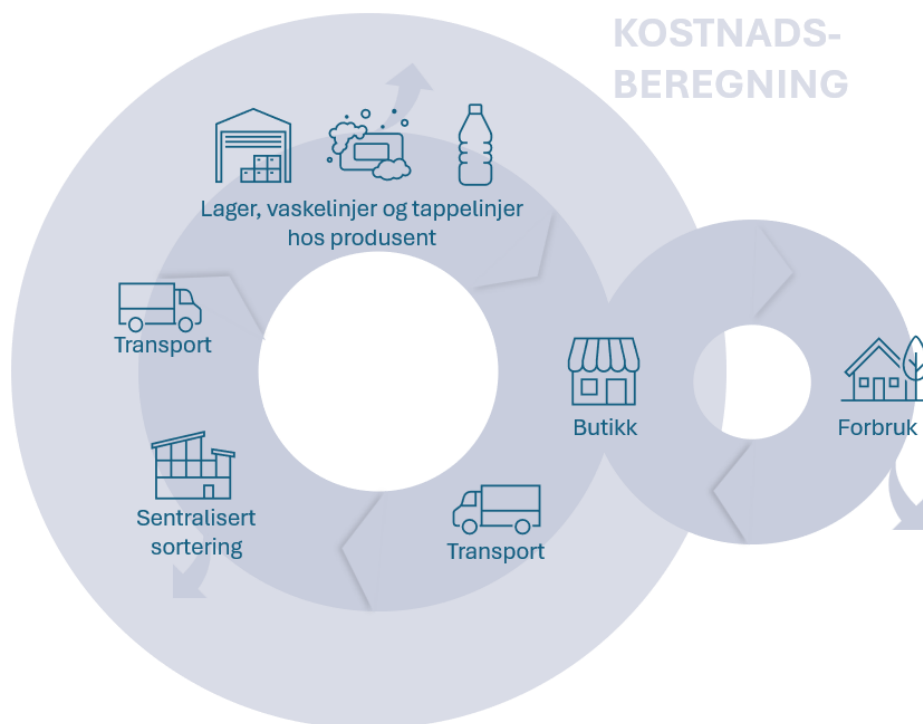
Miljødirektoratet skal vurdere og omtale de økonomiske og administrative konsekvensene av ombrukskravet for drikkevareemballasje som stilles i emballasjeforordningen ((EU) 2025/40) art. 29 nr. 6¹; Sluttdistributører som gjør drikke tilgjengelig på det norske markedet, skal sørge for at minst 10 prosent av drikkevareemballasjen som gjøres tilgjengelig, er ombruksemballasje fra 1.1.2030. Og bestrebe seg på å øke dette til 40 prosent fra 1.1.2040

Mepex og Oslo Economics bistår arbeidet og har utarbeidet kostnadsestimater for de viktigste kostnadsdriverne ved å etablere et ombrukssystem i Norge. Kostnadsanslagene tar utgangspunkt i tallene som bransjen delte med Miljødirektoratet i juni 2024. Disse anslagene forutsatte at *all* drikkevareemballasje skulle over på ombruksemballasje. Miljødirektoratet har bedt om en vurdering av enhetskostnader for ulike deler av et ombrukssystem om man skal oppfylle kravene i emballasjeforordningen² og at man bruker unntaksmulighetene som forordningen åpner for. Unntaksmulighetene inkluderer unntak for flere typer drikkevarer (melk, mv.), unntak for sluttdistributører med salgsareal under eller lik 100 m² og sluttdistributører i kommuner med lav befolkningstetthet og øyer med få innbyggere.

¹ Emballasjeforordningen: [Regulation - EU - 2025/40 - EN - PPWR - EUR-Lex](#)

Forutsetninger

EU-kommisjonen skal vedta metodene for måling og beregning av ombruksmål for drikkevareemballasje. Fristen for en slik gjennomføringsrettsakt er 30. juni 2027. I samtale med bransjeaktører er det tydelig at det er krevende å vurdere kostnader ved tilpasning til et slikt krav før man er sikre på hvordan endelig regelverk vil utformes. Det er derfor nødvendig å legge noen forutsetninger og tolkninger av regelverket til grunn for å gjennomføre kostnadsberegningene.



Figur 1 Forenklet skisse av verdikjeden for ombrukssystemet

Etter avtale med Miljødirektoratet er det utarbeidet tre scenarioer for kostnadsberegningene:

- 1) **Scenario 1**, et minimumsscenario for å kun nå kravet om 10% ombruksemballasje og der man fullt ut bruker handlingsrommet for unntak som emballasjeforordningen åpner for.

På bakgrunn av samlede innspill fra bransjen er dette scenarioet ikke vurdert som en realistisk tilpasning til kravet. Gitt at 10% kravet etterfølges av et krav om å etterstrebe 40% anser aktørene det som u hensiktsmessig å innføre en løsning som ikke lar seg skalere opp til 40%. Bransjeaktørene vurderer at kravet om å etterstrebe 40% ombruksemballasje vil involvere drikkevareemballasje som inngår i dagens pantesystem. Disse er omfattet av en

mottaksplikt for pant³ hos sluttdistributørene som gir lite rom for å fullt ut benytte seg av unntaksmulighetene. De understøtter dette med at det vil være ønskelig fra bransjens side å ha enhetlige og kundesvennlige både utsalgsporteføljer og retursystem uavhengig av lokasjon.

- 2) **Scenario 2** som reflekterer det vi vurderer som en mer realistisk tilpasning gitt innspill fra ulike bransjeaktører, bl.a. med:
 - a. Omlegging av systemer og løsninger som kan skaleres videre til 40% ombruk. Det impliserer overinvestering tidlig i perioden i løsninger for retursystem i butikk, sorteringskapasitet, vaskelinjer og ombygging av tappelinjer for å sikre at løsningene kan tåle en økning i ombruksandel fra 10% til 40% innenfor angitt 10 års periode.
 - b. Enhetlige retursystemer i alle butikker. Innebærer at ombruksenhetene inngår i dagens pantesystem og at dagens retursystem tilpasses til å også ta imot ombruksemballasje.
 - c. Sortering foregår på sentralt anlegg før videre distribuering til aktuelle produsenter.
 - d. Sluttdistributører etterspør ombruksemballasje på en måte som gjør at *noen få, store produsenter* leverer på kravet.
- 3) **Scenario 3** som i hovedsak deler forutsetningene lagt til grunn i scenario 1, men der *alle produsenter* av omfattede typer drikkevareemballasje som tilbys hos sluttdistributør vil svare på etterspørselen etter ombruksemballasje.

For alle tre scenarioer tolkes forordningens krav om å 'gjøre tilgjengelig' drikkevare i ombruksemballasje at disse enhetene faktisk omsettes. Øvrige forutsetninger er oppsummert per scenario i tabell 1.

³ Avfallsforskriften kap.6 § 6-7. Innlevering til utsalgsteder av emballasje som inngår i panteordning: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

Tabell 1: Forutsetninger i tre scenarioer for kostnadsberegninger

Forutsetning	Scenario 1 – Kun 10%-krav, maks unntak	Scenario 2 – Rigger seg for 40%-krav, ombruks-emballasje tilbys fra <i>noen</i> få, store produsenter	Scenario 3 – Rigger seg for 40%-krav, ombruks-emballasje tilbys fra <i>alle</i> produsenter
Målkraftstilpasning	Aktørene tilpasser seg kun krav om 10%. Ingen skalering mot fremtidig 40%-krav.	Aktørene dimensjonerer for fremtidig 40%-krav. Overkapasitet tidlig i perioden.	
Retursystem i butikk	Unntaksmulighetene i forordningen benyttes fullt ut. Retursystem for ombruksemballasje vil <i>kun opprettes i butikker med plikt til å tilby ombruksemballasje</i> .	Enhetlige løsninger hos <i>alle sluttdestributører</i> ⁴ . Innebærer at ombruksenhetene inngår i dagens pantesystem og omfattes av mottaksplikt for pant. Gir behov for ombygde panteautomater, økt tidsbruk og utvidede bakrom som fortrenger eksisterende salgsareal. Unntaksmuligheten benyttes i liten grad.	
Utsalg i butikk	Unntaksmulighetene i forordningen benyttes fullt ut. Ombruksemballasje vil kun tilbys i butikker som ikke omfattes av unntaksmulighet.	Samme produkttilbud i alle butikker. Unntak benyttes i liten grad.	
Transport av tom emballasje til sortering	Begrenset økning, tilsvarende 10%-nivå.	Øker lineært med stigende andel ombruksemballasje (0-40%), i tråd med LCA (Norsus, 2023 ⁵).	
Sortering	Sentralisert sorteringskapasitet som en tjeneste for pool'ene med tilpasset kapasitet til 10%.	Sentralisert sorteringskapasitet som en tjeneste for pool'ene med tilpasset kapasitet til 40%.	
Transport av sortert, tom emballasje til produsenter	Økning tilsvarende 10%-nivå.	Øker lineært med stigende andel ombruksemballasje (0-40%), i tråd med LCA (Norsus).	
Vaskelinjer	Som scenario 2, med tilpasset kapasitet til 10%-kravet.	<i>Noen, store produsenter</i> etablerer vaskelinjer i tilknytning til tappelinjer ⁶ .	<i>Alle produsenter</i> etablerer vaskelinjer i tilknytning til tappelinjer.
Materialbruk	Økt materialbruk i flasker, økt flaskepool, redusert engangsemballasje, rotasjoner og svinn i tråd med LCA (Norsus).		

⁴ I beregningene er sluttdestributørene som det er regnet merkostnad på, butikker. HORECA, bensinstasjoner og kiosk er i hovedsak antatt å være unntatt kravet grunnet salgsareal (Mepex, 2025).

⁵ Lerche et. al. Norsus, 2023: [Report-LCA-of-single-use-and-reuse-systems_OR27.23.pdf](#)

⁶ Bransjen oppgir at det er en hygieneforutsetning med kontrollsjekk, forsortering, luktkontroll og vaskelinjer i tilknytning til tappelinjene, og at vaskekapasiteten således ikke kan sentraliseres.

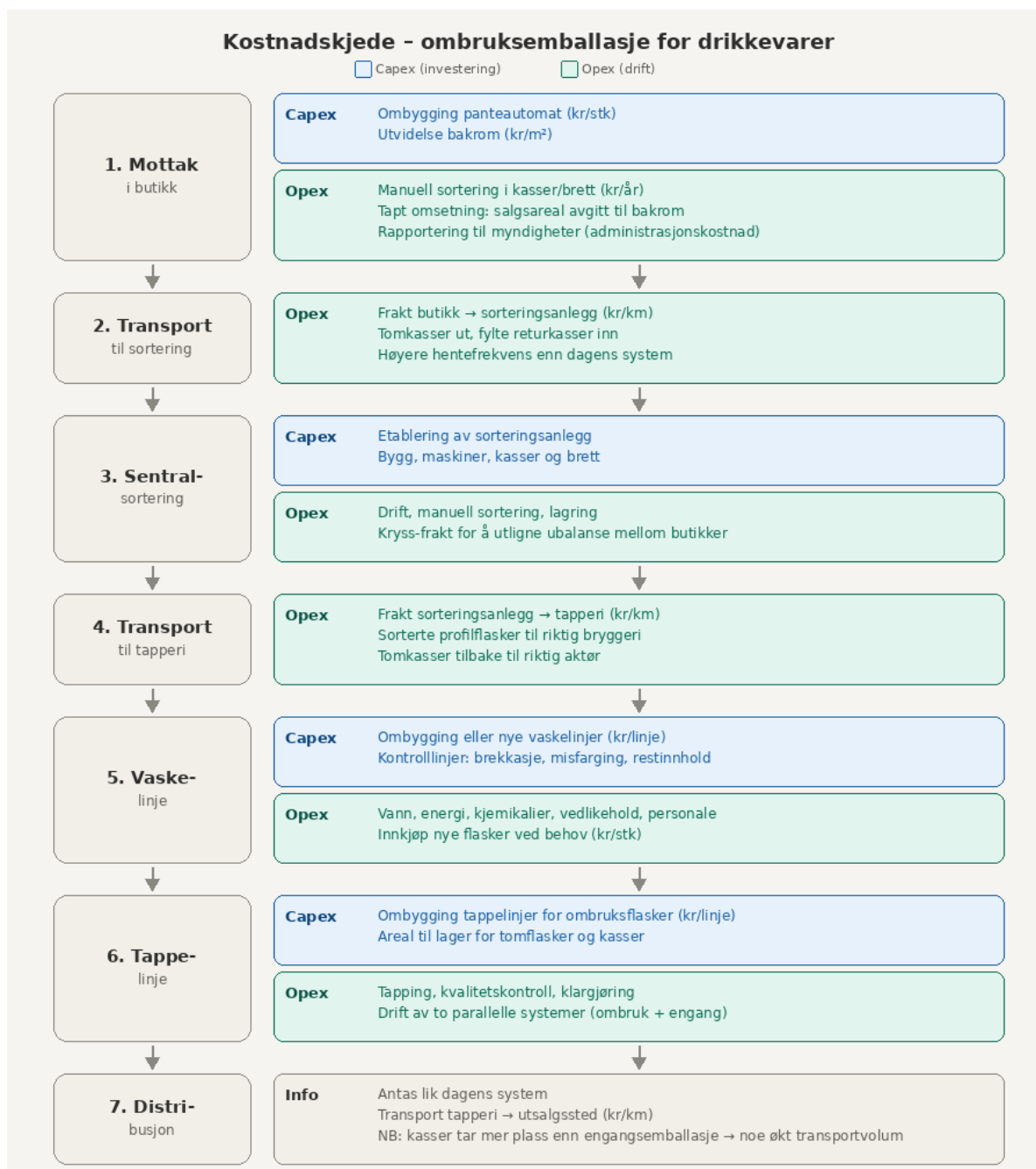
Det er ikke regnet på kostnader knyttet til:

- Selv om bensinstasjon, kiosk og cafe er ikke er tatt med i beregningene vil mottaksplikten for drikkevareemballasje for pant gjelde også for dem dersom ombruksproduktene inngår i pantesystemet, selv om de ikke selger ombruksemballasje selv. Derfor vil det påløpe kostnader knyttet til at de må ha to parallelle systemer for mottak, inkludert ekstra lagring på bakrom og/eller ekstra transport.
- Overkapasitet i dagens anleggs- og systemløsninger for sortering og resirkulering av drikkevareemballasje.
- Bransjen oppgir at det vil være mulig med noe standardisering, men at det allikevel vil være behov for differensiering på form, materiale og farge mellom aktørene. Det er derfor ikke antatt som en realistisk tilpasning og derfor ikke beregnet at man standardiserer på et nivå som ikke kunne gi besparelser i mottak, transport og sortering.
- Vi forholder oss til infrastrukturen det ble lagt om til i LCA (Norsus, 2023) med et sentralisert sorteringsanlegg selv om det har kommet innspill på at dette kunne vært løst med flere mindre regionale anlegg og lavere transportvolum.
- Økt risiko for pantesvindel når enhetene ikke komprimeres og fraktes i kasser med mulig unnlatt fyllingsgrad. Disse kostnadene var betydelige for det gamle norske ombrukssystemet og er fremdeles betydelig i flere europeiske ombrukssystemer.
- Kostnader knyttet til endringer i produktportefølje og produsentmangfold.
- Usikkerhet og kostnad knyttet til uteglemte tiltak.

Beregningsmodellen og resultater

Ombrukssystemet for drikkevareemballasje er modellert med utgangspunkt i bransjens innspill og erfaringer fra tidligere ombrukssystem i Norge og er i tråd med beskrivelsen i EUs konsekvensvurdering som ble publisert 5 februar 2024⁷. Det er gjennomgående skilt på investeringskostnader (CAPEX) og driftskostnader (OPEX) for de ulike leddene i ombrukssystemet. Kostnadene er beregnet som enhetskostnader, e.g. kr/km transport eller kr/flaske sortert.

⁷ [JRC Publications Repository - Exploring the environmental performance of alternative food packaging products in the European Union](#)



Figur 2: Visuell framstilling av kostnadsdriverne i beregningsmodellen

Anslagene beskriver årlige kostnader (MNOK/år) og kostnader per flaske (kr/flaske) gitt at man oppfyller kravet om 10% ombruksandel, gitt forutsetningene i de ulike scenarioene. Kostnadene er i utgangspunktet uavhengig av når kravet innfris, men er oppgitt i 2026-kroner og basert på kostnadsanslag oppgitt fra bransjen i 2026. Kostnadene er beregnet med et usikkerhetsspenn tilknyttet de ulike kostnadsdriverne. Aggregerte kostnader per kategori er synliggjort i Tabell 2.

Tabell 2: Beregnede kostnader for ulike overordnede kostnadsdriverne (2026-kroner)

Kostnadskategori	Totalkostnad (MNOK/år)			Kostnad per flaske (kr/flaske)		
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Retur i butikk	429–820	726–1 518	726–1 518	2,1–4,1	3,6–7,6	3,6–7,6
Logistikk og transport	180–300	180–300	180–300	0,9–1,5	0,9–1,5	0,9–1,5
Sortering	31–41	47–72	47–72	0,2–0,2	0,2–0,4	0,2–0,4
Emballasjepool (inn/ut)	59–57	78–76	78–76	0,3–0,3	0,4–0,4	0,4–0,4
Lagring, vaskelinjer og ombygde tappelinjer hos bryggerier	515–755	515–1 433	760–1 898	2,6–3,8	2,6–7,2	3,8–9,5
Administrasjon/rapportering	17–34	17–34	17–34	0,1–0,2	0,1–0,2	0,1–0,2
Brutto kostnad ombruk (SUM)	1 232–2 006	1 563–3 432	1 808–3 898	6,2–10,0	7,8–17,2	9,0–19,5
Unngått kostnad engangsflasker	110–110	110–110	110–110	0,6–0,6	0,6–0,6	0,6–0,6
Netto merkostnad (Brutto – unngått)	1 122–1 896	1 453–3 322	1 698–3 788	5,6–9,5	7,3–16,6	8,5–18,9

De årlige kostnadene for de ulike scenarioene er anslått å ligge fra i overkant av en milliard til fire milliarder avhengig av hvordan kravet stilles og hvordan aktørene tilpasser seg. De årlige merkostnader påvirkes i særlig grad av kostnaden knyttet løsning for retur av ombruksemballasje i butikk og kapasitet for vask, lager og ombygning av tappelinjer hos produsent. Disse kostnadene har også betydelig usikkerhet.. For retursystem i butikk er usikkerheten ikke i så stor grad knyttet til omfanget på hvor mange butikker som vil innføre det og hva det impliserer av direkte kostnader, men til hva det vil koste å fortrenge salgsareal for å utvide bakrommet for pantemaskinene. Forkapasitet for vask, lager og ombygning av tappelinjer hos produsent er kostnaden knyttet til usikkerhet for hva det vil koste for selve ombyggingen, driften og for utviding av areal. De ulike kostnadsdriverne er i beregningen differensiert på bakgrunn av bryggerienes størrelse. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor mange produsenter som ender med å bygge om sin produksjon, og disse er derfor skilt ut i henholdsvis scenario 1 (noen, få store) og scenario 2 (bortimot alle produsenter). Kostnaden er imidlertid høy i begge så det gir lite spillerom for å stille regelverket på en måte som sikrer lave kostnader.

Datagrunnlaget er innhentet gjennom møter med bransjeaktører, offisiell statistikk og litteratursøk. Bransjeaktører gir klart uttrykk for at det er krevende å beregne kostnader for deres tilpasning før man er kjent med detaljene i hvordan regelverket skal utformes.

Videre påpeker bransjen en rekke problematiske forhold knyttet til konkurranserettslige hensyn og andre hensyn slik kravet er utformet nå.

1. Uklart regelverk og manglende definisjoner

Emballasjeforordningen åpner for at man kan måle både enheter og volum 'gjort tilgjengelig' i ombruksemballasje. Inntil gjennomføringsrettsakt for metode er vedtatt opplever bransjen at det er uavklart hvordan 10 %-kravet (og det på følgende 40 %-målet⁸) skal beregnes. Det er heller ikke fastsatt krav til antall rotasjoner for at emballasje skal kvalifisere som ombruksemballasje. Dette er i forordningen varslet at EU-kommisjonen skal publisere i februar 2027.

I kostnadsberegningen er det gjort en antagelse om at forordningens krav om å 'gjøre tilgjengelig' drikkevarer i ombruksemballasje at disse enhetene faktisk omsettes. Selv om det ikke er ordlyden i forordningen, antas det at intensjonen er at man ikke får uhensiktsmessige tilpasninger der ombruksproduktene i liten grad faktisk omsettes, og at bransjeaktørene tilpasser seg dette. Det er også lagt til grunn (for scenario 2 og 3) en antagelse om at man ville stille kravet om 40% ombruksemballasje på en måte som faktisk gir 40% måloppnåelse selv om kravet i forordningen er mindre strengt.

2. Logistikk og infrastruktur

Etablering og drift av et ombrukssystem vurderes av bransjen som langt mer krevende enn dagens panteordning for engangsemballasje. Sentrale utfordringer inkluderer:

- Tapperier og bryggerier må bygge om for vaskelinjer og ombrukstapping som kan være kostbart og arealkrevende. For mindre aktører vil det kanskje ikke være mulig, eller det vil være såpass fordyrende at det kan gå ut over norsk bryggerimangfold ved at flere aktører må legge ned.
- Butikker må bygge om panteautomater og øke bakromsareal betydelig. I tettbygde strøk er dette særlig vanskelig.
- Hentefrekvens for tomemballasje må økes 3–4 ganger sammenlignet med dagens system, noe som setter krav til transportkapasitet som kan være vanskelig å innfri.
- Ubalanse i retur mellom lokasjoner medfører behov for kryss-frakt og mellomlager for å sikre seg mot variasjoner knyttet til sesong og tilgang til tilstrekkelig og riktig emballasje.

⁸ Ordlyden i forordningen er mindre streng, det er ikke et *krav* om å nå 40% ombruksemballasje, men at bransjen skal etterstrebe å nå dette målet.

- Det er bygget ut betydelig anleggsstruktur for sortering og materialgjenvinning i dagens pantesystem tilpasset dagens og kommende kapasitetsbehov. Disse anleggene vil ved overgang til ombruk bli stående med overkapasitet.

I kostnadsberegningen er det lagt til grunn ulike scenarioer for tilpasninger for logistikken, beskrevet i Tabell 1.

3. Mulighetsrom for unntak

Emballasjeforordningen åpner for unntak for øysamfunn, grisgrendte strøk og utsalgssteder med lavt areal. Bransjen peker på at disse unntakene i praksis gir begrensede besparelser, fordi 40% ombruksemballasje vil involvere drikkevareemballasje som inngår i dagens pantesystem. Dermed vil mottaksplikten for emballasje med pant være gjeldende og unntaksmulighetene i emballasjeforordningen være mindre relevante for slutt Distributørene. De understøtter dette med at det vil være ønskelig fra bransjens side å ha enhetlige og kundevennlige både utsalgsporteføljer og retursystem uavhengig av lokasjon og at unntak fra mottaksplikten trolig vil svekke innsamlingsgraden.

I kostnadsberegningens scenario 2 og 3 er det lagt til grunn at unntakene i liten grad benyttes og at dagens retursystem for pant må utvides til å omfatte ombruksemballasje i alle butikker. Dette inkluderer ombygging av panteautomater, økt tidsbruk på sortering, økt behov for areal som i hovedsak er antatt å fortrenge eksisterendesalgsareal.

5. Konkurransemessige spørsmål og markedseffekter

- Merkostnaden ved ombruksemballasje kan gi et behov for å subsidiere mellom produkter for å sikre omsetning av produktene. Det er uklart om dette kan være gjennomførbart innenfor konkurranseregelverket.
- Dersom kravet i praksis stiles på en måte som gjør at bare én eller noen få store produsenter kan svare på etterspørselen, reiser dette spørsmål om likebehandling og konkurranselovgivning – også overfor importører.
- Små produsenter kan bli tvunget til å legge all produksjon om til ombruk fordi det er for kostbart å drifte to parallelle systemer. Dette er særlig aktuelt når man skal nå 40% ombruk. Denne endringen i kostnadsbildet vil kunne redusere produsentmangfoldet i Norge.
- Risikoen for pantesvindel øker når ombruksflasker ikke kan komprimeres i automaten slik engangsflasker kan. Det var store utfordringer knyttet til dette ved det gamle ombrukssystemet. Dette ble synliggjort i differansen mellom innrapportert pantegrad på ombrukssystemet (99%) og resirkuleringssystemet til Infinitum (86%), som nok i liten grad skyldes forskjell i forbrukers evne til å returnere ombruks- eller resirkuleringsflasker.

Kostnadsberegningen regner på kostnadene for ombrukssystemet, men tar ikke stilling til hvordan kostandene fordeles på ulike aktører i verdikjeden. Svindel antas å kunne utgjøre en stor kostnad i ombrukssystemet, men den er ikke beregnet i denne runden.

Vurdering av små bryggerier/fruktpresserier

Miljødirektoratet ønsker en vurdering av hvor mange små bryggerier/fruktpresserier som blir omfattet av plikten fordi de også er slutt Distributør, jf. artikkel 29 nr. 6. Det er 150 aktive bryggerier i Norge i dag hvorav Bryggeriforeningen anslår at om lag 40 bryggerier har eget utslag. Av disse vil 35 regnes som små bryggerier (mindre enn 500 000 liter årsproduksjon). De påpeker at også de store produsentene har utslag, primært rettet mot bedriftsmarkedet, men med regulær salgsbevilling og som derfor selger (noe) til forbrukere.

Bryggeriforeningen opplyser om at de antar at tilnærmet alle bryggerier har slutt Distributører som omfattes av kravet. Noen få vil kanskje kun selge på fat til uteliv, ev. være rene bryggeripuber som kun brygger for egen skjenking. De oppgir at det vil være noen veldig få, om noen, produsenter som ligger i områder eller utelukkende leverer til områder som kan unntas. Og at unntaksmulighetene ikke oppleves relevante grunnet mottaksplikt for pant dersom produktet inngår i dagens pantesystem. Vi har gjort en forenklet antagelse på at liten andel av bryggeriene med lavt produksjonsvolum ikke tilpasser seg kravet fordi de faller inn under unntaksbestemmelsene.

Vi er ikke kjent med noen samlet oversikt over fruktpresserier i Norge, men Bryggeriforeningen har kombinert medlemslister i deler av NHO-fellesskapet med ulike åpne kilder og basert på dette anslått at det er minst 51 presserier som ser ut til å ha eget utslag.

Vedlegg 1 – Metode

Vi har beregnet årlige kostnader ved omlegging til et ombrukssystem i en excel-modell med ulike forutsetninger lagt til grunn som beskrevet over. Modellen dekker hele verdikjeden fra slutt Distributør, via logistikk og sortering, til bryggeriene. Den omfatter også administrative kostnader til rapportering og oppfølging.

Investerings- og driftskostnader

Vi skiller mellom investeringskostnader (CAPEX) og årlige driftskostnader (OPEX).

Investeringskostnadene knytter seg til etablering og tilpasning av ombrukssystemet. Disse annualiserer vi over en forutsatt levetid med en valgt diskonteringsrente. Driftskostnadene føres som årlige kostnader. Samlede årlige kostnader er summen av annualisert CAPEX og OPEX.

Vi har satt opp tre scenarioer, med et lavt og et høyt anslag for hvert. Til sammen gir det seks sett med forutsetninger. Scenarioene varierer blant annet i hvor mange butikker og bryggerier som

påføres kostnader og ulike kostnadsnivåer. Resultatene presenterer vi både som totale årlige kostnader, og som kostnad per omsatt flaske.

Butikker som omfattes av kravet

Utgangspunktet for beregningene er hvordan de relevante butikkene fordeler seg etter størrelse og geografisk beliggenhet. Vi deler butikkene inn i tre kategorier basert på salgsareal:

- Små butikker: opptil 100 m² salgsareal
- Mellomstore butikker: 101–400 m² salgsareal
- Store butikker: over 400 m² salgsareal

Antall butikker i hver kategori bygger på tall fra dagligvareaktørene. Hvilke butikker som omfattes eller unntas fra kravet, følger av unntakene i forordningen. Butikker med inntil 100 m² salgsareal er for eksempel unntatt. I to av scenarioene legger vi til grunn at også butikker uten krav vil selge og motta ombruksemballasje, og dermed få kostnader ved dette. Disse butikkene har likevel ingen rapporteringskostnader i noen av scenarioene. For å anslå det samlede omfanget nasjonalt bruker vi informasjon om fordelingen av butikker i kommuner med og uten unntak.

Videre legger vi til grunn at antall ombruksflasker utgjør 10 prosent av antallet flasker i dagens pantesystem og et anslag på omfattede produkter på glass og plast utenfor pantesystemet. Dette gir den forutsatte årlige omsetningen av ombruksflasker nasjonalt.

Kostnader i butikk

For butikker som omfattes av kravet, beregner vi kostnader til retur og mottak av tomemballasje. Både investerings- og driftskostnader inngår.

Investeringskostnader omfatter:

- Ombygging og tilpasning av butikklokaler for mellomlagring av ombruksflasker
- Innkjøp eller oppgradering av pantemaskiner og annet returutstyr for ombruksemballasje

Driftskostnader omfatter:

- Økt tidsbruk for butikkmedarbeidere til håndtering, lagring og logistikk
- Arealkostnader for fortrengt salgsareal som omgjøres til håndtering og ekstra lagerplass for midlertidig oppbevaring
- Tidsbruk til administrasjon og rapportering per butikk

Arealbehovet i butikk beregner vi basert på innspill på forventet arealbehov per butikkstørrelse.

Arealkostnadene varierer med geografisk beliggenhet, og vi skiller mellom sentrale strøk, mellomliggende områder og distrikter. Vi bruker en vektet gjennomsnittskostnad basert på hvordan butikkene fordeler seg geografisk.

Transportkostnader

Transportkostnadene dekker all frakt av ombruksflasker fra butikk til sorteringsanlegg og videre til bryggeriene. Beregningene bygger på:

- Antall flasker per kasse og paller per lastebil
- Utnyttelsesgrad av transportkapasiteten
- Antall ombruksflasker per år

Samlet gir dette et anslag på antall turer per år for plast- og glassflasker. Avstand per transportetappe er hentet fra de gjennomsnittlige transportavstandene i Norsus sin livsløpsanalyse (LCA) fra 2023⁹. Antall turer per år ganget med avstand i kilometer per tur, gir totalt antall kilometer transport per år. Dette ganges så med et anslag for kostnad per kilometer for lastebiltransport.

Sorteringskostnader

Vi legger til grunn at ombruksflaskene grovsorteres ved ett sentralt sorteringsanlegg før videre distribusjon til bryggeriene, i tråd med (Norsus, 2023)¹⁰. Det kan antageligvis løses med flere regionale anlegg og reduserte transportkostnader. Men dette er i denne runden ikke vurdert.

Sorteringskostnadene omfatter:

- Investeringskostnader til etablering eller tilpasning av sorteringsanlegg, inkludert nødvendig lagerkapasitet
- Lønnskostnader til ansatte ved sorteringsanleggene
- Anslag på øvrige driftskostnader

Kostnadene summeres deretter til en samlet årlig kostnad.

Felles emballasjepool

For å sikre nødvendig omløp av flasker i systemet beregner vi kostnader til å etablere og drifte en felles emballasjepool. Kostnadene består av to deler:

- Investering i et initialt antall ombruksflasker, basert på beregnet omløpsbehov
- Årlige kostnader til utskifting av flasker som fases ut på grunn av slitasje og svinn

Antall flasker i omløp beregner vi ut fra årlig ombruksvolum, antall rotasjoner per flaske og gjennomsnittlig lagringstid. Videre benytter vi tall fra Norsus sin LCA (2023)¹¹ for gjennomsnittlig antall rotasjoner per flaske i levetiden.

Kostnader hos bryggeriene

Hos bryggeriene beregner vi både investerings- og driftskostnader til vask og tapping av ombruksflasker. Vi anslår antall store, mellomstore og små bryggerier som må gjøre tilpasninger i de ulike scenarioene. og multipliserer dette med anslag på investeringskostnader og behov for økt

⁹ Lerche et. al. Norsus, 2023: [Report-LCA-of-single-use-and-reuse-systems_OR27.23.pdf](#)

¹¹

bemanningsnivå per bryggeri etter størrelse. Dette er grove kostnadsanslag basert på innspill fra ulike bryggerier.

I tillegg anslår vi driftskostnader som dekker forbruk av vann, energi og kjemikalier per flaske. Disse tallene er hentet fra Norsus sin LCA (2023)¹² og fra offentlig tilgjengelige enhetspriser, blant annet fra SSB.

Samlede kostnader og netto merkostnad

Samlede årlige kostnader for ombrukssystemet er summen av annualiserte investeringskostnader og årlige driftskostnader på tvers av alle ledd i verdikjeden. Vi presenterer resultatene på to måter:

- Totale årlige kostnader
- Kostnad per omsatt flaske, gitt ved totalt årlige kostnader delt på antall ombruksflasker per år

I tillegg beregner vi unngåtte kostnader ved bruk av engangsemballasje. Slik får vi fram netto merkostnad ved ombruk.

¹² Lerche et. al. Norsus, 2023: [Report-LCA-of-single-use-and-reuse-systems_OR27.23.pdf](#)