



JOU

Jusstudentenes offentlige utredninger 2020: 1

Lov om produsentansvar for plast (plastloven)

Innholdsfortegnelse

DEL 1 – BAKGRUNN	4
1 OPPDRAGSGIVER, MANDAT OG PROSESS	4
1.1 MANDATET	4
1.2 OPPDRAGET	4
1.3 UTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET OG NOEN AVGRENSNINGER	6
1.4 POLITISKE DOKUMENTER	6
1.5 UTVALGETS SAMMENSETNING OG PROSESS	8
2 SAMMENDRAG OG FORSLAG	10
2.1 SAMMENDRAG	10
2.2 LOVFORSLAG	12
3 PROBLEMFORSTÅELSE	23
4 SENTRALE BEGREPER	26
4.1 PLAST	26
4.1.1 <i>Innledning</i>	26
4.1.2 <i>Vurdering</i>	26
4.1.3 <i>Forslag</i>	27
4.2 PRODUSENT	28
4.2.1 <i>Innledning</i>	28
4.2.2 <i>Vurdering</i>	29
4.2.3 <i>Forslag</i>	29
DEL 2 – GJELDENDE RETT	31
5 OVERSIKT OVER PRODUSENTANSVAR I GJELDENDE RETT	31
5.1 INNLEDNING	31
6 EU-RETT	32
6.1 VURDERING	33
6.2 FORSLAG	34
7 FORURENSNINGSLOVEN	34
7.1 INNLEDNING	34
7.2 FORURENSNINGSLOVENS FORMÅL	34
7.3 VURDERING	35
7.4 GJENVINNING	35
7.5 FORSLAG	38
8 MIKROPLAST	39
8.1 INNLEDNING	39
8.2 VURDERING	40
8.3 FORSLAG	42
9 AVFALLSFORSKRIFTEN	43
9.1 GJELDENDE REGLER FOR BILDEKK	43
9.1.1 <i>Valg av virkemiddel</i>	43
9.1.2 <i>Forslag</i>	44
9.2 GJELDENDE REGLER PANTEORDNINGEN	44
9.2.1 <i>Valg av virkemiddel</i>	44
9.2.2 <i>Forslag</i>	45
10 EMBALLASJEFORSKRIFTEN	46

10.1	INNLEDNING	46
10.2	PRODUSENTBEGREPET I §7-3	46
10.3	PLIKT TIL MEDLEMSKAP I RETURSELSKAP I §7-5.....	46
10.3.1	<i>Innledning</i>	46
10.3.2	<i>Vurdering</i>	48
10.3.3	<i>Forslag</i>	49
10.4	FINANSIERING AV RETURSELSKAPENE	49
10.4.1	<i>Innledning</i>	49
10.4.2	<i>Vurdering</i>	49
10.4.3	<i>Forslag</i>	49
10.5	PLIKT TIL Å FOREBYGGE AVFALL I §7-6	50
10.5.1	<i>Innledning</i>	50
10.5.2	<i>Vurdering</i>	50
10.5.3	<i>Forslag</i>	51
DEL 3 – VURDERINGER OG NYVINNINGER		52
11	NASJONALT TAK FOR PLAST	52
11.1	INNLEDNING OG FORMÅL	52
11.2	PROBLEMANALYSE	52
11.3	VALG AV VIRKEMIDDEL	53
11.4	FORSLAG	55
12	MERKING OG SPORING AV PLAST	56
12.1	INNLEDNING OG FORMÅL	56
12.2	PROBLEMANALYSE	57
12.3	VALG AV VIRKEMIDDEL	58
12.4	FORSLAG	59
13	REGISTERORDNING.....	60
13.1	INNLEDNING OG FORMÅL	60
13.2	PROBLEMANALYSE	60
13.3	VALG AV VIRKEMIDDEL	61
13.4	FORSLAG	61
14	STANDARDISERING.....	62
14.1	INNLEDNING OG FORMÅL	62
14.2	PROBLEMANALYSE	64
14.2.1	<i>Grunnleggende krav til plastemballasjens utforming.....</i>	<i>64</i>
14.2.2	<i>Grunnprinsipper for plastproduksjon.....</i>	<i>65</i>
14.3	VALG AV VIRKEMIDDEL	66
14.4	FORSLAG	66
15	AVGIFTER	67
15.1	INNLEDNING OG FORMÅL	67
15.2	PROBLEMANALYSE	69
15.2.1	<i>Avgiftsøkning på drikkevareemballasje.....</i>	<i>69</i>
15.2.2	<i>Innføring av avgift for plastemballasje.....</i>	<i>69</i>
15.2.3	<i>Innføring av avgift på jomfruelig plast.....</i>	<i>70</i>
15.3	VALG AV VIRKEMIDDEL	72
15.4	FORSLAG	72
16	TILSYN, KONTROLL, HÅNDHEVING OG STRAFF	73
16.1	TILSYN OG KONTROLL	73
16.2	VALG AV VIRKEMIDDEL	74
16.3	FORSLAG	74
16.4	HÅNDHEVING, STRAFF OG SANKSJON	74

16.5	VALG AV VIRKEMIDDEL	75
16.6	FORSLAG	77
17	VALG AV LOVS FORM.....	78
17.1	INNLEDNING	78
17.2	FYSISKE VIRKEMIDLER – OM PLASTDESIGN OG FORM	78
17.3	PLASTLOVEN SOM «PEDAGOGISK» VIRKEMIDDEL	79
17.4	VALG AV LOVS FORM FOR FORSLAGET	79
17.5	NORMATIVE VIRKEMIDLER: HVOR LANGT GÅR PLIKTEN	80
17.6	ØKONOMISKE VIRKEMIDLER: EN PISK I GULROTKLÆR.....	80
17.7	PLASTLOVEN I SAMMENHENG	81
18	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	82
19	KILDELISTE	84
	<i>Lover</i>	84
	<i>Forarbeider</i>	84
	<i>Forskrifter</i>	85
	<i>Direktiver</i>	85
	<i>Litteratur</i>	86
20	VEDLEGG	90
	VEDLEGG 1: FORSKRIFT OM MIKROPLASTFORURENSNING	90
	VEDLEGG 2: ENGELSK OVERSETTELSE AV LITAUISK LOV OM EMBALLASJE OG EMBALLASJEAVFALL	95

Del 1 – Bakgrunn

1 Oppdragsgiver, mandat og prosess

Utvalget ble nedsatt 24. august 2020 av det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Oppdragsgiver er WWF Verdens naturfond. Forsiden er laget av Lise Blekastad.

1.1 Mandatet

Utvalgets mandat gitt av WWF lyder:

Plastforsøplingen er en trussel mot alt dyreliv i havet. Søppelet finnes på overflaten og helt ned til de dypeste av verdens havområder. Alt fra de minste plankton til de største hvalene påvirkes av plasten. Hele åtti prosent av søppelet som havner i havet kommer fra ulike aktiviteter på land, mens aktiviteter på selve havet som fiskerier, petroleumsindustri og shipping, utgjør kun tyve prosent.

WWF Verdens naturfond har lenge jobbet for å skape en nullvisjon for plast i naturen, ved å stanse all form for plastforsøpling. Vi tror et viktig verktøy for å realisere nullvisjonen kan være å innføre produsentansvarsordninger for alle som produserer og importører plast. Alle som setter plast ut på markedet, enten via produksjon eller importør bør få ansvar for plasten gjennom hele dens livsløp- fra produksjon til avfallshåndtering. Dette bør også gjelde dersom en produsent eksporterer plast ut av landet, uavhengig om at denne er i et produkt eller som rent avfall.

Det er i dag et stort overforbruk av jordens ressurser og redusert bruk av plast vil gi et mindre miljøfotavtrykk. En måte å redusere forbruket på er å legge til rette for gjenbruk av plast. Det er viktig at det settes egnede og ambisiøse mål for redusert forbruk av plast og økt gjenbruk av plast som allerede er produsert.

Avfallsforskriften definerer produsentansvaret for en del avfallskategorier i dag. Kapittel 7 definerer spesielt ordningen for emballasje (ekskludert drikkevarer). En utvidet ordning som skal inkludere fiskeutstyr er også under utredning.

1.2 Oppdraget

Utvalgets oppdrag fra WWF lyder:

Studentgruppen skal utrede om produsentansvarsordninger er et egnet verktøy for å løse problemene med plastforurensning og hvordan en produsentansvarsordning for produsenter og importører av plast i Norge kan utformes, herunder å foreslå innhold, virkeområde og avgrensning mot annet relevant lovverk.

Lovforslaget bør sees i sammenheng med nasjonal plan for sirkulær økonomi og helhetlig strategi mot marin forsøpling (kommer 2020), samt utredningen for produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen. Forslaget bør videre ses i sammenheng med internasjonale regler, som EUs rammedirektiv for avfall og direktivet for engangsplast. Formålet med regulering av produsentansvar er å redusere totalforbruket av plast, minimere forsøpling, samt å stimulere til en omlegging til et sirkulært system for produksjon og bruk av plast. Det er trolig viktig å fastsette hvilke forpliktelser selskaper må ha, og hvilke forpliktelser staten må ha, for å kunne realisere en sirkulær økonomi for plast for å nå målet om null utslipp av plast i naturen.

Produsentansvarsordningen bør omfatte områder som allerede er delvis regulert i dag, blant annet gjennom emballasjeforskriften. Her bør studentgruppen vurdere om det dagens ordning for emballasje og annen engangspplast kan styrkes for eksempel ved at produsentene får større ansvar for plasten fra produksjon til avfallshåndtering.

Videre bør studentgruppen vurdere om det bør utvikles nye ordninger for sektorer som i dag ikke har produsentansvar, eksempler er tekstil, plast (ikke-emballasje), maling, osv. Det bør vurderes om slike ordninger burde også ta inn over seg hvordan en kan optimalisere både sortering og gjenvinning av plasten som entrer verdikjeden, både med tanke på krav til ombruksløsninger og materialgjenvinning, standardisering av valg av materialer i designprosessen, samt en differensiering av avgifter etter potensiale for gjenvinning.

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO og WWF Verdens naturfond i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger).

Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen¹ og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære.

Studentgruppen står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill.

Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Eventuelle forslag til endringer skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000)².

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)» (2016).

² Inge Lorange Backer og Kristin Ramm, *Lovteknikk og Lovforberedelse* (2000).

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet og noen avgrensninger

Utvalget har måttet avgrense mandatet av hensyn til tid og kapasitet, og dette er gjort i samarbeid med oppdragsgiver. Det er formulert tre hovedspørsmål som utvalget tar utgangspunkt i:

1. Hvordan bør dagens ordninger se ut
2. Hva kan innlemmes i dagens ordninger
3. Hvordan kan dagens ordninger utvides

For å svare på disse spørsmålene har utvalget vært avhengig av å prioritere noen deler av gjeldende regelverk, på bekostning av andre. Hovedvekten har vært rettet mot lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensingsloven), forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), særlig kapittel 7 om emballasjeavfall (emballasjeforskriften). Det er flere årsaker til dette. I mandatet spør oppdragsgiver særskilt om utredning av produsentansvaret i emballasjeforskriften. Det er naturlig å se reglene i emballasjeforskriften i sammenheng bestemmelser i avfallsforskriften og forurensingsloven. Det har også betydning for gruppens vurdering at det er en egen utredning på trappene hos Miljødirektoratet som tar for seg marin forsøpling særskilt.

Produsentansvaret omfatter klart flere aktører enn produsent- og importør. Blant disse kommunen som forureningsmyndighet lokalt, samt ansvarlig for gjenvinning, departementet som forurenning- og kontrollmyndighet, Miljødirektoratet som kontrollorgan, og forbrukeren som tredjepart, som i stor grad må gjennomføre gjenvinningen. Av hensyn til tid og ressurser har ikke utvalget sett særskilt på problemstillinger som kan oppstå på deres hånd som følge av produsentansvaret, utenom i de tilfeller der produsent er direkte involvert. Utvalget har derimot mottatt flere gode innspill fra aktører i samtlige deler av produsentansvaret, som har gjort oss bedre rustet til å undersøke hvordan dette bør fungere.

Når utvalget har sett på hvordan dagens ordninger kan utvides har vi valgt oss ulike nyvinninger: Registerordning og avgift på jomfruelig plast, nasjonalt tak for plast, digital merking og sporing, samt egen forskrift for mikroplast under forurensingsloven.

1.4 Politiske dokumenter

Regjeringen har varslet at en plan for sirkulær økonomi skal legges frem ved utgangen av 2020. Målet med planen er å tilrettelegge for mer effektiv bruk av ressurser ved overgangen til en lavutslippøkonomi. Som eksempler på virkemidler for oppnåelse av sirkulær økonomi trekker regjeringen frem alt fra at produkter må lages for å vare lengre for å øke gjenvinningsgraden, og at det må komme på plass en strategi for forvaltning av knappe ressurser. Fristen til å komme med innspill til planen utløp 15. september, og det er kommet inn i alt 54 bidrag. I statsbudsjettet for 2021 har regjeringen foreslått å bevilge 40 millioner kroner til tiltak for sirkulær økonomi.³ Produsentansvar er identifisert som én av flere måter å nå denne målsettingen på. I en sirkulær økonomi bevares verdien av produkter og materialer lengst mulig, ved at produkter brukes lengst mulig, oppgraderes eller repareres, og ved at

³ Prop. L nr. 1 Statsbudsjettet (2020-2021), på side 32.

produkter og materialer brukes om igjen. En sirkulær økonomi forventes å gi store positive effekter for klima, miljø og økonomi.⁴

En helhetlig strategi mot marin forsøpling er også underveis, og i september 2020 oversendte Miljødirektoratet et revidert forslag til tiltak for å bekjempe problemet til Klima- og miljødepartementet. Med marin forsøpling mener direktoratet «avfall som ender opp i havet uavhengig av materiale, kilde og årsak».⁵ Det er definert flere tiltak for å bekjempe marin forsøpling, blant dem å innføre et eget produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen.⁶

⁴ Regjeringen.no, «Endring av rammedirektivet for avfall (del av pakke sirkulær økonomi)», posisjonsnotat, url: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/des/endring-av-rammedirektivet-for-avfall-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502169/> (lest 27. november 20).

⁵ Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus marin forsøpling», på side 1, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020).

⁶ Miljødirektoratet, «Oppdatert tiltaks- og virkemiddelvurdering mot marin forsøpling», på side 1 til 10, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020).

1.5 Utvalgets sammensetning og prosess

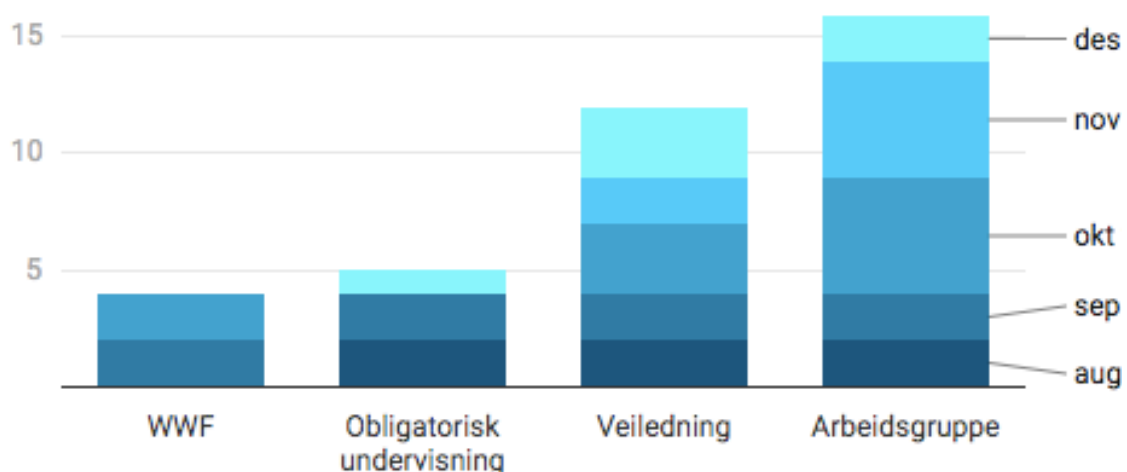
Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

- Ingrid Næsbakken Ekeberg, masterstudent i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Tia Sophie Erichsen, masterstudent i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Johanne Sophie Geisler, masterstudent i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

Utvalget hadde noen kollokvier sammen på fakultetet, men mot slutten av semesteret foregikk samarbeidet heldigitalt på grunn av Covid-19. Utvalget har også hatt i alt fire møter med WWF om oppdraget.

Utvalget har i utredningsarbeidet vært bistått av en klarspråkstudent. Det har vært interessant å diskutere språklige utfordringer med Aagot Nyhus Nordkvelle, bachelorstudent i klart språk ved Universitetet i Oslo. Nordkvelle har bidratt med refleksjoner til lovgivningsarbeid og kommet med innspill til noen formuleringer. Hun har deltatt på omtrent halvparten av møtene i arbeidsgruppen, og har gjort seg selv tilgjengelig for utvalget i hele prosessen. I tillegg har hun holdt presentasjon for utvalget om sitt fag og behovet for klarspråk ved jussformidling.

JOU-prosessen: Oversikt over arbeidsmøter



Utvalget brukte innledningsvis mye tid på å sette seg inn i plast som problem, og arbeidet med utfordringer i gjeldende regelverk, samtidig som vi satte oss inn i hvilke nyvinninger som kunne bøte på disse utfordringene. Det har vært lærerikt å skulle sette seg inn i et problemkompleks ingen av oss hadde særlig med forkunnskaper om, og vi har fått mye ut av å diskutere problemstillinger med hverandre. Å skrive egen lovtekst basert på utredningene vi har foretatt, har vært en utfordrende og spennende prosess. Noe av utfordringen har ligget i å skulle begrense seg selv fra å gripe over for mange problemer til å kunne komme med gjennomtenkte løsninger. Plast gir opphav til et svært sammensatt problemkompleks.

Utvalget sendte ut et spørreskjema til aktører for innspill bl.a. til forslag til nyvinninger. Plastprodusent Bewi Energy, Romerikes avfallsforedling (Roaf) og Samfunnsbedriftene svarte på denne. Avfall Norge og Emballasjeforeningen har bidratt med innspill senere i utredningsfasen. Miljødirektoratet har svart på forespørsler fortløpende i arbeidet. Innspill fra de relevante aktørene har vært uvurderlig for utvalget. Dersom vi hadde hatt mer tid til rådighet, hadde vi i større grad utnyttet oss av deres kompetanse og tilgjengelighet.

Grafen nedenfor er en oversikt over forslag til nyvinninger fra Bewi, ROAF og Samfunnsbedriftene.

Forslag til nyvinninger fra Bewi, ROAF og Samfunnsbedriftene

■ ROAF ■ Bewi ■ Samfunnsbedriftene



Økt avgift på jomfruelig plast



Krav til andel gjenvunnet plast i nye produkter, særlig for produkter knyttet til mat



Produsent økonomisk ansvarlig for hele plastens livsløp



Gjenvinne mer plast lokalt



Minske eksport av plastavfall



Enklere å sortere

7

⁷ Lovlab, «Undersøkelse», (2020).

2 Sammendrag og forslag

2.1 Sammendrag

I utgangspunktet vurderte utvalget å komme med endringsforslag til forurensningsloven og enkelte av forskriftene som er hjemlet i denne. Dette kunne tenkes gjennomført gjennom endringslov og / eller endringsforskrifter. Etter hvert som vi fikk satt oss nærmere inn i det gjeldende regelverket, ble det tydelig at dagens regelverk ikke er egnet til å takle plast som kompleks av problemer og muligheter, og at plast må behandles grunnleggende annerledes i både regelutforming og i praksis.

Følgende er noen av de sentrale problemene ved dagens regelverk:

1. Regelverket er uoversiktlig og oppstykket.
2. Plast er ikke regulert som et særegent problem.
3. Regelverket fremstår lite egnet for å sikre at miljøhensyn vurderes og tas høyde for.
4. Regelverket gjenspeiler ikke de internasjonale forpliktelsene i tilstrekkelig grad. Dette vanskeliggjør oversikt over status for og sikring av etterlevelse.
5. Ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene er ikke tilstrekkelig klar.

Utvalget kom til at vårt utgangspunkt om å komme med enkelte forslag til de ulike forskriftene og til forurensningsloven, ikke i tilstrekkelig grad ville være egnet til å bøte på de nevnte problemene.

I det følgende redegjøres det for hvordan utvalget har vurdert at de nevnte problemene kan bøtes på av plastloven:

1. En egen plastlov bidrar til å samle og klargjøre reguleringen av plast som problem.

Utvalget har diskutert hvorvidt regulering av plast i egen lov vil motvirke regelverkets oppstykkede og uoversiktlige karakter. Generelt bemerkes at det å regulere ulike miljørettslige utfordringer i egne lover kan gjøre regelverket mer oppstykket. For utvalget har det vært avgjørende at gjeldende regelverk ikke er delt opp på hensiktsmessig vis og det fremstår noe tilfeldig at visse typer plast (som mikroplast) faller utenfor det lov og forskrift sikter på å regulere. Utvalget har vært i kontakt med aktører som har gitt tydelige signaler om at regelverket er uoversiktlig, og at dette gjør det vanskelig å sikre etterlevelse.

2. Plastloven vil regulere plast som særegent problem, og sikte på å regulere plast på mer enhetlig vis i lovgivningen.

Problemet er sektorovergripende, og det angår mange ulike aktører som har ulik evne og vilje til omstilling. Eksempelvis vil en tydeliggjøring av avfallshierarkiet i lovs form sikre forutsigbarhet og være til hjelp for aktørers omstilling.

3. En egen plastlov skal tydeliggjøre viktigheten av motvirkningen av negativ miljøpåvirkning fra plast.

Utvalget har gjort rede for plastens omfattende negative miljøpåvirkning. Dagens oppstykkede regelverk legger ikke enhetlige føringer for hvordan plast skal håndteres og ikke tilstrekkelige incentiver til å redusere etterspørselen etter jomfruelig plast og øke gjenvinning og ombruk. Plastloven vil gi et tydelig rettslig apparat som stiller produsenter og importører til ansvar for den negative miljøpåvirkningen, og legger betydelige føringer for avfallshåndtering.

Symboleffekten av loven vil antas å kunne være betydelig for borgere generelt og berørte aktører konkret. Videre er plastloven egnet til å gjøre det enklere for aktører å orientere seg om gjeldende regler og slik bidra til å sikre at aktører tar høyde for miljørettslige hensyn i sine kostnadskalkyler og vurderinger generelt.

4. Plastloven skal gjennomføre og være i samsvar med EUs krav om avfallshåndtering av plast.

Utvalget bemerker at mange av de internasjonale kravene er omfattende, og eksempelvis i betydelig grad legger føringer for håndtering av avfall generelt, se mer under eget punkt i utredningen. Det faller utenfor vårt mandat å vurdere rettslig regulering av andre avfallstyper. Imidlertid fremstår det som om klart at eksempelvis den foreslåtte tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom aktører for negativ miljøpåvirkning er overførbar til andre avfallstyper. Kort nevnes også at løsninger for håndtering av plast, som panteordningen, kan tenkes gjennomført for andre avfallstyper for å fremme ombruk, motvirke forurensning og sikre økt energi- og ressursbesparelse.

5. Plastloven skal klargjøre ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene.

I tråd med EUs krav om utvidet produsentansvar (se delen om EU-rett), skal produsenter og importører holdes ansvarlige for den negative miljøpåvirkningen plast medfører. Utvalget har brukt tid på å finne en hensiktsmessig måte å definere aktører på, eks. produsenter og importører. Når produsenter og importører må betale for negativ miljøpåvirkning, incentiverer dette til omstilling. Det fremheves at dagens regelverk i realiteten innebærer i at vederlaget som betales for å bli medlem av en returordning ikke gjenspeiler de reelle kostnadene ved håndtering av avfallet.

2.2 Lovforslag

Lov om produsentansvar for plast (plastloven)

§ 1. *Formål*

Lovens formål er å forebygge og motvirke negativ miljøpåvirkning fra plast¹, gjennom å sikre og utvide produsenter og importørers ansvar for hele livsløpet til plasten.

Loven skal stimulere til bærekraftig bruk og gjenvinning av plast og fremme overgangen til en sirkulær økonomi for plast.

¹ Se § 4.

§ 2. *Alminnelige regler om lovens virkeområde*

Loven gjelder for all plast¹ fra landbaserte kilder importert til eller produsert i Norge. Bestemmelsene i denne lov skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning med samme trinnhøyde.

Loven gjelder ikke med de begrensninger som følger av § 7.²

Loven gjelder på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag, og i Norges territorialfarvann. Loven gjelder også for håndtering av plast på kontinentalsokkelen. Loven gjelder så langt det passer for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Med de begrensninger som følger av folkeretten gjelder loven:

1. for forurensningskilder og avfall og kilder for avfall av plast som truer med å inntreffe i riket,
2. for forurensningskilder eller avfall av plast som befinner seg i eller forurensning eller avfall som truer med å inntreffe i Norges økonomiske sone dersom kilden er norsk fartøy eller innretning, eller for øvrig i den utstrekning Kongen bestemmer.

¹ Se § 4.

² Se § 7.

§ 3. *Internasjonale forpliktelser*

Loven skal gjelde i samsvar med internasjonale forpliktelser i den utstrekning de er bindende for Norge.

Kapittel 2: Definisjoner

§ 4. Plast

Med plast menes i denne lov et materiale som består av en syntetisk polymer¹ som kan være tilsatt tilsetningsstoffer eller andre stoffer, og som kan fungere som en strukturell hovedbestanddel i sluttprodukter.

¹ som definert i artikkel 3 nr. 5) i REACH-forordningen jf. forskrift 30. mai 2008 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften).

§ 5. Særlige typer plast

Med plast i denne lov menes:

- a) *Jomfruelig plast*: plast¹ som produseres av materialer som ikke er materialgjenvunnet.
- b) *Plastprodukt*: enhver råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av plast¹.
- c) *Plastemballasje*: ethvert produkt og enhver engangsartikkel, som består av plast¹, brukt til innpakking, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter.

¹ Se § 4.

§ 6. Aktører

- a) *Plastprodusent*: Med plastprodusent menes enhver som ervervsmessig produserer eller importerer plast¹ til det norske markedet².
- b) *Returselskap*: Med returselskap menes en virksomhet som påtar seg å oppfylle plikter etter denne lov for en eller flere plastprodusenter, og som er godkjent i henhold til § 21.

¹ Se § 4.

² Se § 2.

§ 7. Plastforurensning

Med plastforurensning menes tilførsel av mikroplast til luft, vann eller i grunnen. Mikroplast som forurensing avgrenses mot sekundær mikroplast, med unntak av sekundær mikroplast fra plastkilder ved vanlig bruk.

For plastforurensning gjelder forurensningslovens bestemmelser.¹ Departementet skal fastsette grenseverdier for utslipp av mikroplast i forskrift.

¹ Se lov 13. mars 1981 nr. 6.

§ 8. Plastavfall

Med plastavfall menes plast¹ som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.

Som *biprodukt* og ikke avfall regnes plast som

1. Er fremstilt som en integrert del av en produksjonsprosess som primært tar sikte på å fremstille noe annet,
2. Kan brukes direkte uten annen bearbeidelse enn det som er normal praksis,
3. Kan brukes på en måte som er lovlig
4. Ikke medfører nevneverdig høyere risiko for helseskade eller miljøforstyrrelse enn tilsvarende gjenstander og stoffer som ellers kunne blitt brukt, og
5. Med sikkerhet vil bli utnyttet.

Plastavfall opphører å være dette når det:

1. Har gjennomgått materialgjenvinning,
2. er alminnelig bruk til bestemte formål,
3. og kan omsettes i et marked.

Dette gjelder også ved energigjenvinning. Plastavfall opphører likevel ikke å være avfall om det gjennomgår materialgjenvinning² til et nytt produkt som deretter ikke lar gjenvinne ved material- eller energigjenvinning.

¹ Se § 4.

² Se § 9.

Kapittel 3: Prinsipper for produksjon, behandling og avfallshåndtering av plast

§ 9. Avfallshierarki

Avfallshierarkiet¹ skal legges til grunn for produksjonen, behandlingen, og avfallshåndteringen av plast²:

1. avfallsforebygging
2. gjenbruk
3. materialgjenvinning
4. energigjenvinning
5. avfallsdeponering

¹ Se direktiv 2008/98/EF artikkel 4.

² Se § 4.

§ 10. Grunnprinsipper for plastproduksjon

Plastprodusent¹ skal i størst mulig grad sikre utnytting av energimessige ressurser og forhindre forurensning av materialer.

Ved valg av utforming og sammensetning skal det legges vekt på at plastproduktet² eller plastemballasjen³:

- 1) sikres lengst mulig levetid
- 2) i størst omfang lar seg gjenbruke eller materialgjenvinne⁴
- 3) håndteres på en forsvarlig måte ved endelig avfallsbehandling, som ikke gir anledning til forurensning eller annen miljøbelastning.

1 Se § 6a.

2 Se § 5b.

3 Se § 5c.

4 Jf. § 9.

§ 11. Forurensar betaler

Kostnadene ved å forebygge eller begrense plastforurensning og plastavfallsproblemer skal dekkes av plastprodusentansvaret.

Kapittel 4: Produsentansvar for plastavfall

§ 12. Plikt til medlemskap i returselskap¹

Den som tilfører markedet minst 1000 kg plast skal finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av plast gjennom medlemskap i et returselskap som er godkjent av ansvarlig myndighet.

Vederlag til medlemskap skal gjenspeile de reelle kostnadene forbundet med returselskapets plikter. Departementet kan justere eller fastsette vederlag i forskrift.

1 Se § 6b.

§ 13. Krav til kunnskap

Plastprodusent¹ plikter å ha kunnskap om hvor mye plast den tilfører markedet.² Kunnskapen skal også omfatte hvilke materialer som er benyttet.

Nærmere krav til kunnskap kan fastsettes av ansvarlig myndighet.³

1 Se § 6a.

2 Se § 2.

3 Se § 27.

§ 14. *Plikt til plastavfallsforebygging*

Plastprodusent¹ skal arbeide med plastavfallsforebygging². Departementet kan fastsette nærmere retningslinjer for arbeidet med plastavfallsforebygging.

For plastemballasjeavfall gjelder § 20.

¹ Se § 6a.

² Jf. § 9.

§ 15. *Plikt til rapportering av arbeid med avfallsforebygging*

Plastprodusent¹ skal alene eller i samarbeid med andre plastprodusenter utarbeide en årlig rapport over produsentenes innsats for og resultater av avfallsforebygging.

Det skal i rapporten gis oversikt over tiltak, kompetanse og informasjon, utviklingen i mengden plast som oppstår i tonn og i prosentvis endring fra foregående år samt videre planer for avfallsforebygging.

Ansvarlig myndighet² kan fastsette nærmere krav til rapporteringen.

¹ Se § 6a.

² Se § 27.

§ 16. *Plastregisteret*

Plastprodusent¹ plikter å bidra til nasjonal registerordning for plast.

Nærmere krav til hvilken informasjon som skal registreres kan fastsettes av ansvarlig myndighet.²

¹ Se § 6a.

² Se § 27.

§ 17. *Merking av plast*

Plastprodusent¹ skal merke plastprodukter² for effektiv sortering og materialgjenvinning.

Nærmere krav til hvordan plastprodukter skal merkes kan fastsettes av ansvarlig myndighet.³

1 Se § 6a.

2 Se § 5b.

3 Se § 27.

§ 18. *Krav til andel materialgjenvunnet plast*

Plastprodusent¹ skal etterstrebe bruk av størst mulig andel materialgjenvunnet² plast.³

Drikkevareemballasje skal bestå av minst 30 prosent materialgjenvunnet plast.

1 Se § 6a.

2 Jf. § 9.

3 Se § 4.

§ 19. *Grunnleggende krav til plastemballasjens utforming*

Plastemballasje¹ skal utformes slik at den kan gjenbrukes eller materialgjenvinnes.² Bruken av plastemballasje¹ skal begrenses til det minimum som er nødvendig. Utforming, framstilling og markedsføring av plastemballasje skal ikke medføre negative miljøvirkninger.

Blandet emballasje som inneholder plast³ skal bare brukes i den utstrekning det er strengt nødvendig.

Plastemballasje kan kun omsettes i det norske markedet⁴ dersom den oppfyller de grunnleggende kravene i vedlegg I til dette kapitlet.

1 Se § 5c.

2 Jf. § 9.

3 Se § 4.

4 Se § 2.

§ 20. *Nasjonalt tak for plastemballasjeavfall*

Det skal ikke generes mer enn XX tonn plastemballasjeavfall årlig innen 2030.

Plastprodusent som håndterer plastemballasje,¹ skal legge frem prognoser for eget avfallskutt annethvert år.

Regjeringen må ta høyde for plastemballasjeavfallskuttet som egen post i statsbudsjettet.

¹ Se § 5c.

§ 21. Avgift på jomfruelig plast

For så vidt Stortinget¹ vedtar at det skal betales avgift på produksjon og import av jomfruelig plast,² gjelder denne bestemmelsen når ikke annet er særskilt fastsatt i Stortingets vedtak om avgiften.

Avgiftsplikten omfatter all jomfruelig plast² som inngår i plastprodukter,³ herunder plastemballasje.⁴ Avgiften beregnes per kilo jomfruelig plast.

¹ jf. Grl. § 75 flg.

² Se § 5a.

³ Se § 5b.

⁴ Se § 5c.

Kapittel 5: Ansvar for returselskapene¹

¹ Se § 6b.

§ 22. Krav om godkjenning

Returselskap¹ skal være godkjent av ansvarlig myndighet.²

For å bli godkjent må returselskapet sannsynliggjøre at det vil etablere et retursystem som vil være i stand til å oppfylle kravene i dette kapitlet.

Ansvarlig myndighet kan trekke et returselskaps godkjenning dersom returselskapet ikke overholder sine forpliktelser etter dette kapitlet. Ved tilbaketrekking av godkjenning skal returselskap behandle allerede mottatt plastavfall³ i henhold til kravene i dette kapitlet.

¹ Se § 6b.

² Se § 27.

³ Se § 8.

§ 23. Plikt til innsamling, mottak og behandling

Returselskap¹ skal sørge for innsamling, mottak og behandling av plastavfall² fra næringsliv og kommuner. Innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet.

Plastavfall² utsortert for materialgjenvinning³ skal ikke energigjenvinnes⁴ eller deponeres,⁵ såfremt dette ikke er berettiget ut ifra en avveining av miljøhensyn, ressurs-hensyn og beste tilgjengelige teknikk.

Ansvarlig myndighet⁶ kan pålegge returselskapet¹ innsamling eller å koordinere innsamling, dersom det er nødvendig for å sikre kontinuerlig og landsdekkende innsamling av plastavfall.

1 Se § 6b.

2 Se § 8.

3 Jf. § 9.

4 Jf. § 9.

5 Jf. § 9.

6 Se § 27.

§ 24. Plikt til likebehandling

Alle plastprodusenter¹ skal ha tilgang til å delta i returselskapet.²

1 Se § 6a.

2 Se § 6b.

§ 25. Plikt til å informere

Returselskapet¹ skal sørge for tilstrekkelig informasjon overfor forbrukere og næringslivsaktører om håndtering av plastavfall.² Det skal for plastavfall gjennomføres minst én landsdekkende informasjonskampanje rettet mot forbrukere og næringslivsaktører hvert år. Returselskapene kan samarbeide om oppfyllelse av dette kravet.

1 Se § 6b.

2 Se § 8.

§ 26. Plikt til å rapportere

Returselskapet¹ skal årlig rapportere følgende kvalitetssikrede informasjon om plastavfall² til ansvarlig myndighet:³

1. medlemmenes totale genererte mengde plastavfall satt ut på det norske markedet,⁴
2. mengden plastavfall som er innsamlet, behandlet og videresendt til deponering, og
3. den samlede materialgjenvinningsandelen for plastavfall.

Materialgjenvinningsandel beregnes som forholdet mellom materialgjenvunnet⁵ mengde plastavfall og generert mengde plastavfall for medlemmene i returselskapet i løpet av ett kalenderår.

1 Se § 6b.

2 Se § 8.

3 Se § 27.

4 Se § 2.

5 Jf. § 9.

Kapittel 6: Ansvarlig myndighet

§ 27. Ansvarlig myndighet

Ansvarlig myndighet etter loven er:

- a) på riksnivå: Kongen, departementet og Miljødirektoratet,
- b) på fylkesnivå: fylkeskommunen og fylkesmannen eller den departementet bestemmer,
- c) på kommunalt nivå: kommunen.

Ansvarlig myndighet kan ved forskrift eller enkeltvedtak fatte vedtak om at plastavfall¹ skal gjenvinnes eller behandles på en annen måte. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om de samlede miljøfordeler står i rimelig forhold til kostnadene ved andre måter å håndtere plastavfallet på.

¹ Se § 8.

§ 28. Veiledningsplikt

Ansvarlig myndighet¹ skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke plastforurensing² og plastavfallsproblemer,³ og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt.

¹ Se § 27.

² Se § 7.

³ Se § 8.

Kapittel 7: Felles bestemmelser om tilsyn og straff

§ 29. Tilsyn

Ansvarlig myndighet¹ fører tilsyn med at bestemmelsene i denne loven overholdes.

¹ Se § 27.

§ 30. Gebyr

Ansvarlig myndighet¹ kan kreve gebyr ved gjennomføring av tilsyn² etter denne lov.

Ansvarlig myndighet fastsetter selv gebyrsatsene. Når særlige grunner foreligger kan ansvarlig myndighet redusere eller frafalle gebyr etter denne bestemmelsen.

1 Se § 27.

2 Se § 29.

§ 31. Klage

Vedtak truffet i denne lov kan påklages.

§ 32. Håndheving

For å sikre at bestemmelsene i denne lov overholdes, kan ansvarlig myndighet¹ treffe vedtak om straff innenfor sine myndighetsområder etter plastloven.

1 Se § 27.

§ 33. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av denne lov blir gjennomført, kan ansvarlig myndighet¹ treffe vedtak om tvangsmulkt.

1 Se § 27.

§ 34. Straff

Overtredelse av §§ 12, 16 og 18 andre ledd kan straffes med bøter.

For brudd på plikten i § 12 skal boten tilsvare returselskapets¹ tap.

Brudd på bestemmelsene i §§ 22 til 26 kan straffes med bøter, der omstendighetene ikke tilsier at tap av driftsgodkjenning² er mer hensiktsmessig.

1 Se § 6b.

2 Se § 22.

Kapittel 8: Ikraftsetting og overgangsregler

§ 35. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 36. Opphevelse og endringer

Når loven trer i kraft oppheves forskrift 1. juni 2004 nr. 930 kapittel 7 for plastemballasje.

Vedlegg I til kapittel 4, § 19:

1. Krav til framstilling av plastemballasje og dens sammensetning
 - Ved framstilling av plastemballasje skal volum og vekt begrenses til det minimum som kreves for å sikre det nødvendige sikkerhets-, hygiene- og godtakelsesnivå med hensyn til det emballerte produktet og for forbrukeren.
 - Plastemballasje skal utformes, framstilles og markedsføres på en slik måte at den kan brukes på nytt eller gjenvinnes, herunder materialgjenvinnes, og at dens miljøvirkninger reduseres til et minimum ved disponering av plastemballasjeavfallet eller av restprodukter fra håndtering av emballasjeavfallet.
 - Ved framstilling av plastemballasje skal det påses at innholdet i plastemballasjematerialet og dets komponenter av skadelige stoffer og materialer og andre farlige stoffer som forekommer i utslipp, aske eller sigevann ved forbrenning eller deponering av plastemballasje og restprodukter fra håndtering av plastemballasjeavfall, reduseres til et minimum.
2. Krav til ombruk av plastemballasje

Følgende krav skal oppfylles samtidig:

- plastemballasjens fysiske egenskaper og kjennetegn skal sikre at den kan brukes på nytt flere ganger under normalt forutsigbare bruksforhold,
 - brukt plastemballasje skal kunne behandles i samsvar med kravene til arbeidstakernes helse og sikkerhet,
 - plastemballasje skal oppfylle kravene til materialgjenvinnbar emballasje når den ikke lenger brukes på nytt og blir plastavfall.
3. Krav til gjenvinning av plastemballasje
 - a) Gjenvinning ved materialgjenvinning
Plastemballasje skal framstilles på en slik måte at en viss vektprosentandel av de anvendte materialene kan materialgjenvinnes for framstilling av salgbare produkter i samsvar med gjeldende fellesskapsstandarder. Prosentandelen kan variere etter typen emballasjemateriale.
 - b) Energiutnyttelse
Plastemballasjeavfall som forbrennes med energiutnyttelse skal ha en minste nedre brennverdi for å sikre optimal energiutnyttelse.
 - c) Gjenvinning ved kompostering

Plastemballasjeavfall som behandles for kompostering, skal være tilstrekkelig bionedbrytbar til at det ikke hindrer separat innsamling eller komposteringsprosessen.

d) Bionedbrytbar plastemballasje

Bionedbrytbart plastemballasjeavfall skal kunne nedbrytes fysisk, kjemisk, termisk eller biologisk slik at størstedelen av komposten til slutt nedbrytes til karbonoksid, biomasse og vann.

3 Problemforståelse

Plast er et bredt spekter av syntetiske eller halvsyntetiske organiske forbindelser som er formbare og kan støpes til faste gjenstander, se mer om plastdefinisjonen under 4.1. Omtrent 40 prosent av all plast i Europa brukes til emballasje, og omtrent en tredjedel av all plast benyttes i bygninger i form av ulike applikasjoner. Plastemballasje er steril, enkel å produsere og veier betydelig mindre enn emballasje av andre materialer som kan medføre lavere utslipp ved transport.⁸

Andre bruksområder enn emballasje inkluderer bl.a. biler (opptil 20 prosent plast), møbler og leker. Felles for de fleste plastmaterialer er deres holdbarhet, som følge av at deres kjemiske struktur gjør dem motstandsdyktige mot naturlige nedbrytningsprosesser.⁹ Siden flertallet av plasttypene ikke er biologisk nedbrytbare, kan resirkulering være en del av løsningen for å redusere plast i avfallsstrømmen. Systemer for resirkulering har imidlertid kun i liten grad vært egnet til å gi meningsfulle bidrag til plastforsyningsskjeden, blant annet på grunn av tekniske utfordringer ved sortering og bearbeiding, og at prisen på jomfruelig plast er blitt holdt nede av subsidier. Nærmere om resirkulering og mulighetene for avgift på jomfruelig plast senere i teksten.

Plastforsøpling av verdens hav utgjør en trussel for alt dyreliv i havet, og det finnes nå plast i alle deler av næringskjeden vår. Det er en stadig økende mengde plastavfall i havet. Dette skaper problemer både globalt og nasjonalt. Estimer fra World Economic Forum tilsier at det i vekt vil være mer plast enn fisk i havet innen 2050 dersom det ikke blir gjennomført omfattende tiltak.¹⁰ Det ble i 2010 anslått at mellom 4,8 og 12,7 millioner tonn plast tilføres havet årlig.¹¹ Sammenligningsvis anslås den årlige plasttilførselen fra Norge til å være rundt 8400 tonn.¹² Selv om det norske bidraget er beskjedent sett i global skala, er det snakk om betydelige mengder plast årlig. Mesteparten av plastavfallet som havner i havet (rundt 80

⁸ Anthony L. Andrady og Mike A. Neal «Applications and societal benefits of plastics» (2009), url: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2873019/> (lest 28. oktober 2020).

⁹ Ibid.

¹⁰ Klima- og miljødepartementet, «Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi», stortingsmelding nr. 45 (2016-2017)

¹¹ Jenna R. Jambeck, Geyer, Wilcox m. fl., «Plastic waste inputs from land into the ocean» (2015), på side 768, url: https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71_2_.pdf, lest 28.10.2020

¹² Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 12.

prosent), stammer fra landbaserte aktiviteter, og det er dermed mye å hente på reduksjon i denne kategorien.¹³

Plastavfall i havet er et komplekst problem, ikke bare internasjonalt, men også på nasjonalt og lokalt nivå. Samspillet mellom produksjon, import, returordning, avfallshåndtering og lokale og nasjonale myndigheter skaper et fragmentarisk aktørlandskap. I tillegg er det en heterogen gruppe av kilder til plast, fra de minste plastkomponenter til store bildekk. Mange kategorier av plast faller utenfor dagens reguleringer og ordninger. Plast har store kostnader for miljøet, og tanken bak produsentansvarsordninger er at de som er ansvarlige for å sette plast ut på markedet også må ta kostnadene gjennom resten av plastsyklusen.

Utvidet produsentansvar bygger på det grunnleggende prinsippet om at forurenser skal betale, og har to primære miljømålsetninger. For det første skal det sikre en effektiv innsamling, en miljøgunstig behandling av det innsamlede avfallet og en forbedret ombruk og resirkuleringsordning. For det andre er målet å etablere incentiver for produsentene for å designe ressurseffektive produkter.

Muligheten for å gjennomføre ansvar og kontroll med plastforurensing er avhengig av oversikt over plastavfallet. På grunn av begrensede rapporteringsforpliktelser og observeringer er datagrunnlaget om plastavfall ufullstendig og basert på overslag. Dette vanskeliggjør arbeidet med å kartlegge omfanget av problemet, og å sette inn målrettede tiltak. Forbedrede systemer for rapportering kan endre perspektivet på avfallsstrømmer, og være en avgjørende faktor for ny, og mer effektiv, regulering.¹⁴ På samme måte er informasjon og rapportering vitalt for å implementere regelverk som bidrar til en mer sirkulær økonomi.¹⁵

Ser man på plastemballasje spesifikt, som er regulert i avfallsforskriften kapittel 7, er det også her et åpenbart forbedringspotensial. Sammenlignet med Europa for øvrig resirkulerer Norge prosentvis mindre plastemballasje enn gjennomsnittet i EU, og under halvparten av ledende land som Litauen.¹⁶ Med en materialgjenvinningsgrad på bare 36 prosent ligger Norge også langt unna EUs mål om 50 prosent materialgjenvinning innen 2025.¹⁷ Ordningen har med andre ord ikke den nødvendige effekten.

Dagens regulering for produsentansvar i Norge rammer heller ikke all plastemballasjen som settes ut på markedet. Plikten til å være medlem i et returselskap inntreer først ved 1000 kilo emballasje satt ut på markedet. Derfor er ikke all plastemballasje redegjort for, eller finansiert

¹³ Jenna R. Jambeck, Geyer, Wilcox m. fl., «Plastic waste inputs from land into the ocean» (2015), på side 768, url: https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71_2_.pdf, lest 28.10.2020

¹⁴ OECD «Waste management and the circular economy in the selected OECD countries: Evidicence from environmental performance reviews» (2020), kapittel 4, under punkt 4.6, url: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264309395-en/1/2/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264309395-en&csp=eb1a6df214d830e8947687c08b10a07b&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e5603> (lest 30.10.2020).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 19, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

¹⁷ EØS-notatdatabasen, «Endring av emballasjedirektivet (del av pakke sirkulær økonomi)» (2020), posisjonsnotat, url: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/okt/endring-av-emballasjedirektivet-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502199/> (lest 30.10.2020).

gjennom ordningen. Dette skaper en risiko for gratispassasjerer, og åpner for omgåelse av regelverket.

Selv om det er utfordringer knyttet opp mot produsentansvaret for plastemballasje, er et vel så stort problem at mye av plasten på markedet ikke dekkes av en produsentansvarsordning. De plastproduktene som faller utenfor dagens produsentansvar, går i hovedsak til forbrenning etter endt bruk fordi ingen har ansvar for håndteringen av disse produktenes videre livsløp.¹⁸ Produsentansvaret er et viktig virkemiddel for å sikre utnyttelse av materialer som det er lav etterspørsel av som sekundære råvarer, for eksempel plast. Ordningen kan være et effektivt virkemiddel for å øke materialgjenvinning, samt å incentivere til mer sirkulær design.¹⁹

Sammenfattende er det å begrense mengden plast som settes ut på markedet, og ikke minst sikre innsamling og økt materialgjenvinning essensielt for å hindre at plastavfall havner i naturen. Som ledd i dette er ansvarliggjøring av produsenter og importører av plast sentralt. Plastforurensing av havet er et sammensatt problem som det krever et bredt spekter av tiltak for å forhindre. En del av løsningen er produsentansvaret, som skal sørge for at forurenserens faktisk betaler. Samtidig kreves det også virkemidler som stimulerer og incentiverer til reduksjon og omstilling. Selv om estimatene er dystre, peker flere piler i riktig retning allerede. Forslagene i denne utredningen er et bidrag til omstillingen til en sirkulær verdikjede for plast.

¹⁸ Deloitte, «Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi», delutredning 3 (2020), på side 18, url: https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_virkemidler-delutredning-3.pdf#page=18&zoom=100.41.133 (lest 29. november 2020).

¹⁹ Deloitte, «Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi», delutredning 3 (2020), på side 18, url: https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_virkemidler-delutredning-3.pdf#page=18&zoom=100.41.133 (lest 29. november 2020).

4 Sentrale begreper

4.1 Plast

4.1.1 Innledning

Det som i dagligtale omtales som plast, er en samlebetegnelse for mange ulike materialer med til dels forskjellig oppbygning og ulike egenskaper. Enklest sett er plast et syntetisk materiale bygget opp av hydrokarbonforbindelser dannet ved raffinering av råolje og naturgass.²⁰ Avfallsregulering, og særlig plastavfall, er et viktig område av EUs miljørett og består av omfattende direktiver og forordninger. I norsk oversettelse av definisjonen i engangspplastdirektivet²¹ er plast definert på følgende måte:

«Med plast menes et materiale som består av en polymer som definert i artikkel 3 nr. 5) i REACH-forordningen jf. forskrift 30. mai 2008 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften), som kan være tilsatt tilsetningsstoffer eller andre stoffer, og som kan fungere som en strukturell hovedbestanddel i sluttprodukter. Naturlige polymer som ikke er kjemisk modifisert, er ikke omfattet av definisjonen.»²²

Utvalget kan ikke se at det foreligger noen legaldefinisjon av begrepet plast i gjeldende regelverk. Dette er uheldig ettersom plastforsøpling er et særskilt problem. I en egen plastlov ser utvalget det som nødvendig med en overordnet definisjon av plastbegrepet, ettersom dette er en forutsetning for resten av lovens anvendelse. For legaldefinisjon av plast, se forslaget § 4.

Felles for begge definisjonene av plast over, er at de er av utpreget teknisk karakter. Dette er hensiktsmessig for å avklare *hva* plast er. Samtidig er en slik type definisjon lite operasjonell, i og med at produsentansvarsordningen i dag er begrenset til ulike typer av plastavfall. Det neste spørsmålet utvalget må ta stilling til er derfor *hvilke* typer plast som skal omfattes av en utvidet produsentansvarsordning for plast.

4.1.2 Vurdering

Det kan tenkes flere ulike kriterier for kategorisering av plasttyper. Teknisk/kjemisk sammensetning, evne til resirkulering, størrelse, form, struktur, farge, størrelse og opprinnelse for å nevne noen. Plastavfall kan også defineres etter type, for eksempel slik det er løst i avfallsforskriften som omfatter ulike typer av avfall. Dette utløser i tilfelle et ytterligere behov for definisjon av hva som menes med «emballasje», «produkt» og «avfall» og lignende. Gjeldende legaldefinisjoner av disse begrepene har ikke utvalget vurdert nærmere. Av hensyn til sammenhengen i regelverket anses det som hensiktsmessig å operere med de samme definisjonene som eksisterer for disse begrepene. For oversikt over definisjonen av de nevnte begrepene, se avfallsforskriften § 7-3, forurensingsloven § 27 og lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 (produktkontrollloven).

²⁰ Lars Egil Helseth, «Plast» i Store norske leksikon (2019), url: <https://snl.no/plast> (lest 30.10.2020).

²¹ Direktiv 2019/904 om engangsartikler av plast og utstyr fra fiskeri.

²² Miljødirektoratet, «Forskriftsutkast til forbud mot enkelte produkter av plast» (2020), url: <https://hoering.miljodirektoratet.no/LastNedVedlegg/9311> (lest 01.11.2020).

Dersom man skal ta utgangspunkt i at all plast faller inn under produsentansvarsordningen, vil det kunne by på utfordringer i å fastslå ulike unntak som muligens bør gjelde. Det er mulig en slik innfallsvinkel vil uthule regelverket på en «skjult» måte. Samtidig kan det argumenteres for at en positiv opplisting vil kunne føre til vel så mange problemer ved at man ikke i tilstrekkelig grad overskuer hvilke typer plastavfall som er i omløp. I tillegg kan det tenkes at problemet forskyves, og man vil se strategisk omgåelse av regelverket.

På den ene siden er det gode grunner for å etterstrebe en enhetlig og presis kategorisering, fordi dette kan være en viktig forutsetning for å håndtere problemet fra et regulatorisk perspektiv. Samtidig kan dette by på utfordringer, ettersom en for snever definisjon kan skape omgåelsesmuligheter. For at bransjen skal ha mulighet til å sette seg inn i sitt ansvar, er det likevel vesentlig med klarhet. En kategorisk opplisting av ulike avfallstyper kan dermed virke hensiktsmessig.

Utvalget mener behovet for en helhetlig produsentansvarsordning for plast her veier tyngst. For at produsentansvaret i forslaget til ny lov skal favne all plast trengs det derfor en mer operasjonell avgrensning. Utvalget har falt ned på at plastprodukt er det naturlige valget.

For begrepet produkt er det naturlig å ta utgangspunkt i utformingen av legaldefinisjonen i produktkontrollloven § 2 a. Der er produkt definert som en «råvare, hjelpestoff, halvfabrikat eller verdi vare av ethvert slag.» Denne definisjonen er vid, og omfatter uten unntak alle produkter på et hvert stadium fra råstoff til avfall. Den samme definisjonen vil ligge til grunn for forslaget her, med det særlige tillegget at produkter må være laget av plast. Et plastprodukt blir dermed definert som råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av plast.

Etter ordlyden omfattes dermed også plastemballasje av plastproduktbegrepet. Plastemballasje er sådan en undergruppe av plastprodukter, og det kan argumenteres for at det ikke er nødvendig å definere plastemballasje i loven. Årsaken til at utvalget har valgt å definere plastemballasje særskilt i § 5 bokstav c, er fordi det etter forslaget til ny plastlov er flere forpliktelser som kun gjelder plastemballasje. Dette gjelder for eksempel § 19 om grunnleggende krav til plastemballasjens utforming.

En så vid definisjon vil også omfatte plastprodukter som ikke er ment å omfattes av loven. Med andre ord er det nødvendig å definere lovens saklige virkeområde.

Utvalget foreslår at loven begrenses til å gjelde for plastprodukter fra landbaserte kilder. Valget bunner både i at landbasert plast utgjør den største andelen av plast som havner i havet, og i at det allerede er nedsatt et utvalg for å utrede et produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen. Forurensningskildene er av så ulik karakter at det ikke anses hensiktsmessig å behandle dem samlet.

I tillegg til definisjonen av plast har utvalget diskutert skillet mellom plast som avfall eller forurensning. Grensen mellom plastforurensning og plastavfall er i utgangspunktet ikke skarp. Heller ikke er den nødvendigvis gjensidig utelukkende. Tidsaspektet medfører at det som i utgangspunktet er plastavfall, over tid, kan utgjøre plastforurensning. For drøftelse av mikroplastforurensning se utredningens punkt 8.

4.1.3 Forslag

Utvalget ser på bakgrunn av dette behov for to bestemmelser i lovforslaget. For en definisjon av hva plast er, se § 4. For øvrige nødvendige definisjoner se § 5.

4.2 Produsent

4.2.1 Innledning

En definisjon av produsentbegrepet skal klargjøre hvem som er ansvarlig, og hvem som er forpliktet til å være medlem i returselskap. Formålet er at det blir enklere å etterleve og kontrollere etterlevelsen av lovverket dersom det er klart hvem som har forpliktelser etter loven. Ettersom produsentansvarsordningen foreslås utvidet til å gjelde all plast vil det oppstå nye krav til definisjonen. Dette innebærer blant annet at produsentdefinisjonen både må innebære en forbedring for plastemballasje og være fungerende for den nye kretsen av aktører som innlemmes i ordningen.

Utvalget hang seg innledningsvis opp i det noe unaturlig faktum at *produsent* i regelverket omfattet både produsenter og importører. Det hadde vært språklig fordelaktig å skille produsent og importør i loven for å forenkle begrepsbruken. Men ettersom produsentbegrepet er så innarbeidet virker det ikke hensiktsmessig å skille ut et importøransvar særskilt, særlig med tanke på den forvirringen en slik separasjon er egnet til å skape for dagens aktører. I det følgende vurderes en plastprodusentdefinisjon som inkluderer både ervervsmessig import til Norge og produksjon i Norge.

Et naturlig utgangspunkt for definisjonen av de ulike aktørene i plastkretsløpet er definisjonene som finnes i gjeldende regelverk. Særlig relevant i vår sammenheng er hvordan *produsenter* defineres. I avfallsforskriften § 7-3²³ er en *produsent* definert som «enhver som ervervsmessig importerer eller i Norge produserer emballasje eller emballerte produkter til det norske markedet.». Med andre ord rammer forskriften både de som produserer og de som importerer plastemballasje. Samtidig rammer den også produsenter og importører av emballerte produkter.²⁴

Den nåværende definisjonen har blitt kritisert blant annet fordi den skaper uklarhet omkring hvilke aktører som regnes som produsenter og om ansvarsfordelingen dem imellom.²⁵ En slik uklarhet kan gjøre det enklere å omgå kravene bevisst eller ubevisst, fordi definisjonen åpner for ulike tolkninger. Ulik praksis returselskapene imellom, for hvem som har medlemsplikt, medfører risiko for at ingen eller flere samtidig oppfatter seg forpliktet til å betale vederlag for en enkelt emballasjeeinheit, se Utkast til høringsnotat, Miljødirektoratet 2020 side 13. Innspill fra flere av aktørene utvalget har vært i kontakt med, har også etterlyst en tydeligere rollefordeling.

I forskrift 1. juli 2004 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) § 2a-2 er en *produsent* definert som «enhver fysisk eller juridisk person som produserer et EE-produkt, eller som får slikt utstyr konstruert eller produsert, og som markedsfører produktet under sitt navn eller varemerke.». Etter denne definisjonen rammes både de som produserer, og de som ikke selv produserer, men som markedsfører under sitt varemerke noe andre produserer for dem.

²³ Forskrift 1. juni 2004 nr 930 om gjenvinning og behandling av avfall, kapittel 7 om emballasjeavfall (emballasjeforskriften).

²⁴ Miljødirektoratet, «Utkast til høringsnotat til endringer i avfallsforskriften» (2020), på side 15.

²⁵ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 37, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

I lov om produktansvar av 23. desember 1988 nr. 104 (produktansvarsloven) defineres en *produsent*, i tillegg til den som tilvirker eller frambringer et produkt, som den som frambyr under eget varemerke, forhandler eller importerer produktet. Produsentdefinisjonen favner altså videre enn det som følger av alminnelig språklig forståelse. Formålet med en slik utvidelse av definisjonen er å presisere at også andre enn den egentlige produsenten etter forholdene kan regnes som produsent, og dermed være underlagt ansvar. Slik skapes et sikkerhetsnett for at i hvert fall én aktør er ansvarlig, noe som sikrer en operasjonell lovgivning. Dersom produsenten i egentlig forstand ikke lar seg identifisere uten vansker, dekkes ansvaret av et av alternativene i definisjonen.

4.2.2 Vurdering

Eksemplene ovenfor er bare noen av mange forsøk på å legaldefinere hva som utgjør en *produsent* i det norske lovverket. Definisjonene har ulike formål, og det er selvsagt avvikende behov som skal dekkes i de forskjellige reguleringene. Likevel kan ulikhetene tjene som eksempler for en definisjon av *produsenter* i en utvidet produsentansvarsordning. Den eneste av definisjonene over som er direkte relevant for en produsentansvarsordning kommer til uttrykk i avfallsforskriften § 7-3. Det er viktig å ha for øye at dagens definisjon kun gjelder for produsenter av emballasje. Ettersom produsentansvarsordningen foreslås utvidet til å gjelde all plast vil det oppstå nye krav til definisjonen. Målsetningen med produsentansvaret er at aktørene som sørger for plastavfall på markedet også skal være ansvarlige for å sikre retur- og avfallshåndteringen, og det er ønskelig at en produsentdefinisjon i best mulig grad skal speile denne målsetningen.

Utvalget har diskutert ulike løsninger for å oppnå denne målsetningen. Et alternativ er å forplikte alle ledd i plastkretsløpet solidarisk, slik at de er medansvarlige for opprydningen. Dette vil kunne innebære importør, produsent, videreformidler, forhandler og forbruker. Dette vil i alle fall sikre at noen er ansvarlige, og det vil være tilnærmet ingen fare for gratispassasjerer.

En slik definisjon byr også på utfordringer. Først og fremst er det en utfordring å sørge for at ansvaret ikke blir pulverisert, dersom man utvider produsentbegrepet til å omfatte en videre krets av aktører enn det som er tilfellet i dag. Altså at det er uklart hvem som er ansvarlig økonomisk. Dette fordrer en effektiv rapporteringsordning, og klar fordeling av ansvarsområder mellom de ulike aktørene. I praksis vil returselskapenes rolle her bli sentral. Videre kan det argumenteres for at dette vil være byrdefullt. Likevel er det, slik dagens ordning er strukturert, returselskapene som har den nødvendige oversikten som er en forutsetning for en slik utvidelse.

Et annet alternativ er å beholde dagens definisjon, men å tydeliggjøre ansvaret for de enkelte aktørene spesifikt. Dette alternativet er aktuelt fordi produsentbegrepet allerede er innarbeidet i bransjen, og det kan skape nye uklarheter å omdefinere begrepet.

Det kan alternativt argumenteres for at det kunne vært hensiktsmessig med en definisjon som er modellert etter produktansvarsloven. Forpliktelsene etter loven kunne primært rettet seg mot én aktør, men dersom det ikke ble dekket opp av denne ville forpliktelsen sekundært gått over på en annen. Ettersom dette vil skape betydelige administrative utfordringer har utvalget valgt å ikke utrede dette videre.

4.2.3 Forslag

Etter ordlyden faller kun produsenter og importører av plast per se innenfor, men som med nåværende produsentdefinisjon er det en videre krets som er ment å rammes. Bestemmelsen

gjelder produsenter og importører av plast, men også produsenter og importører av plastprodukter, herunder produsenter og importører av plastemballasje. Sistnevnte kan igjen deles inn i fire undergrupper: produsent og importør av plastemballasje og produsent og importør av plastemballerte produkter.

Dette er en vid gruppe ansvarssubjekter. Utvalget mener likevel det er nødvendig med alle alternativene for at all plast skal kunne omfattes av produsentansvaret. Den eventuelle faren for at flere aktører har forpliktelser for det samme plastproduktet søkes løst ved at definisjonen begrenses til å gjelde det første leddet i verdikjeden. Å stadfeste at den første aktøren i verdikjeden er å regne som produsent, vil sørge for forutberegnelighet for aktørene, og det vil gjøre det enklere å orientere seg om forpliktelsene etter loven.

En ønsket virkning av endringen er å holde produsenter og importører av plastprodukter og plastemballerte produkter ansvarlige i større grad. Disse aktørene vil ofte være første ledd i Norge, har nærhet til markedet, og har dermed større innflytelse på utforming av plastprodukter og plastemballasje, herunder materialvalg. Det antas derfor at disse i større grad vil respondere på incentiver for å minimere og utbedre bruken av plast.

Andre lands produsentansvarsordning kan tas til støtte for et slikt syn. I Nederland rammer produsentbegrepet primært produsenter og importører av emballerte produkter, og det er rapportert om få problemer knyttet til gratispassasjerer.²⁶

Utvalget foreslår at plastprodusent defineres på følgende måte i § 6a i utkast til plastlov:

Med plastprodusent menes enhver som ervervsmessig produserer eller importerer plast til det norske markedet.

²⁶ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 29, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

Del 2 – Gjeldende rett

5 Oversikt over produsentansvar i gjeldende rett

I mandatet blir utvalget bedt om å vurdere produsentansvarsordninger som verktøy for å løse problemene med plastforurensning. Mandatet ber spesifikt om at et eventuelt lovforslag sees i sammenheng med en rekke kilder: Nasjonal plan for sirkulær økonomi og helhetlig strategi mot marin forsøpling, utredningen for produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen, internasjonale regler som EUs rammedirektiv for avfall og direktivet for engangspplast og emballasjeforskriften. Dette reiser spørsmål om det finnes annet relevant regelverk som utvalget burde ta i betraktning. For å ta stilling til hvilke endringer som bør gjennomføres, er det derfor nødvendig å se nærmere på hvilke regler som gjelder for plastforurensning, og hvorvidt disse kan være relevante for et eventuelt produsentansvar.

Det har vært utfordrende for utvalget å finne frem til hvor i regelverket plast blir regulert, og i så fall på hvilken måte. Dette bunner i flere ting. For det første vil tiltak som berører miljøet være hjemlet i en lov, mens tiltak for å bevare miljøet kan fremgå av en annen. For det andre mangler det egne forskrifter eller bestemmelser som tar for seg plast særskilt, og man må derfor tolke regler om eksempelvis forurensning og avfall for å vurdere om plast er regulert. Reguleringen er oppstykket og utydelig. For det tredje er det etter det utvalget har brakt på det rene ikke rettspraksis som berører plast som miljøproblem.

5.1 Innledning

Først skal det redegjøres for relevant gjeldende regelverk. Deretter gjøres det rede for hvilke endringer som kreves for at eksisterende eller nye produsentansvarsordninger skal være egnet til å redusere plastforurensning, samt andre tiltak som er egnet til å sikre at produsentansvaret overholdes.

Grunnloven §112 slår fast at «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares (...)», se første ledd første punktum. Underveis i arbeidet med denne utredningen skal Høyesterett vurdere om §112 gir materielle rettigheter til private som kan håndheves av domstolene og om innholdet i rettighetene og anvendelsen av dem på miljøskader, herunder klimautslipp²⁷. Grunnloven §112 skal være et viktig moment ved tolkning av regelverk, den skal legge bånd på forvaltningens frie skjønn, og den gir domstolene rett til å prøve miljøspørsmål som Stortinget ikke har behandlet.²⁸

Formålet i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) er «at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern (...)». Etter lovens § 7 første punktum skal prinsippene som følger av §§ 7 til 12 «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom.» Retningslinjene er rettet mot det offentlige som aktør.

²⁷LB-2018-60499.

²⁸ Dokument 16, «Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011, (2011–2012).

Et ledd i strategi mot marin forsøpling å etablere et produsentansvar for fiskeri- og akvakulturnæringen. I forhåndsdokumentene til en varslet utredning om denne produsentansvarsordningen blir det anslått at næringen genererer 15.000 tonn plastavfall i året.²⁹ En betydelig andel kommer fra redskaper til fiske. Siden 1983 anslår Fiskeridirektoratet at det er hentet opp 22.000 garn og 10.000 teiner, totalt 1000 tonn avfall.³⁰ Det er fire rettskilder som er særlig relevante verktøy for å forhindre marin plastforsøpling: L Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven), lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven), lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven), og forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen (utøvelsesforskriften). I havressursloven er det to bestemmelser som oppstiller et produsentansvar: § 16 bokstav g om «utforming og bruk av haustingsredskapar for å redusere skadeverknader på andre artar enn mållartane», og § 17 første ledd, første punktum om leteplikten etter tapte redskaper. Ettersom mesteparten (anslagsvis 80 prosent) av plasten i havet kommer fra virksomhet på land, går vi ikke videre inn på særskilt regulering av fiskeri- og akvakulturnæringen³¹

Produktkontrollloven oppstiller et vidt produsentansvar ved utvikling av ulike produkter. Den er hjemmelsgrunnlaget for kapittel 6 i avfallsforskriften om «retursystemer for emballasje til drikkevarer» (heretter panteordningen). Miljødirektoratet foreslo februar 2020 å flytte forskriften om panteordningen til under forurensningsloven, slik at den fremgår av samme rettsgrunnlag som de andre produsentansvarsordningene for avfall.³² Utvalget vurderer loven som lite relevant for mandatet, og går ikke nærmere inn på denne.

6 EU-rett

En rekke EØS-direktiver inneholder krav til nasjonale produsentansvarsordninger. Noen av direktivene er knyttet opp mot særskilte avfallstyper, som direktiv nr. 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall (emballasjeavfallsdirektivet), direktiv nr. 2000/53/EF om kasserte kjøretøy (bilvrakdirektivet), direktiv nr. 2006/66/EF om batterier (batteridirektivet), og direktiv nr. 2012/19/EU om elektriske og elektroniske produkter (EE-avfallsdirektivet). I tillegg finnes et overgripende rammedirektiv for avfall, direktiv nr. 2008/98. Direktivenes forpliktelser knyttet til produsentansvaret er ment rettslig gjennomført i norsk rett gjennom forurensningsloven, avfallsforskriften og bransjeavtaler. Det er usikkert i hvilken grad gjennomføringene hittil har vært i tråd med EUs krav. De nevnte direktivene ble endret i 2018, gjennom EUs avfallspakke, ved Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/851 om endring av direktiv 2008/98/EF om avfall. Avfallspakken inneholder endringer av de nevnte direktivene samt deponidirektivet, og endringsdirektivene er inntatt i EØS-avtalen. Målet med endringene er blant annet å minske avfallsmengder, økt gjenvinningen og forbedret avfallshåndtering. Det endrede rammedirektivet fastsetter forholdsvis detaljerte krav til de

²⁹ Mepex og SALT, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen» (2018), på s. 24, url: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2018/mai-2018/underlag-for-a-utrede-produsent-ansvarsordning-for-fiskeri-og-akvakulturnaringen/> (lest 14. oktober 2020).

³⁰ Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus marin forsøpling», på side 7, <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020)

³¹ Jenna R. Jambeck, Geyer, Wilcox m. fl., «Plastic waste inputs from land into the ocean» (2015), på side 768, url: https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71_2_.pdf, lest 01.11.2020

³² Miljødirektoratets forslag til gjennomføring av EU-rettsakter om emballasje og emballasjeavfall (2020), på side 6.

produsentansvarsordninger som skal gjelde nasjonalt, og krever blant annet en klar fordeling av roller og ansvar mellom de aktører som er involvert i produsentansvaret. Videre stilles det detaljerte krav til produsentenes finansielle ansvar.

Relevant regelverk for plastproblemet er også direktiv nr. 2019/904 om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (engangsplastdirektivet), som har som formål å redusere helse- og miljøpåvirkningen av utvalgte plastprodukter, særlig på akvatisk miljø. Engangsplastdirektivet skal bidra til å fremme overgangen til en sirkulær økonomi. Blant annet stiller engangsplastdirektivets artikkel 8 krav om innføring av utvidet produsentansvar for matbeholdere for umiddelbart konsum, drikkebegre, fleksibel emballasje for matvarer, drikkevareemballasje opp til 3 liter, lette plastbæreposer, våtservietter, ballonger til privat konsum og tobakksfilterprodukter. Etter engangsplastdirektivet skal produsenter, i den grad de ikke allerede er dekket, dekke kostnadene til informasjonstiltak, avfallshåndtering og opprydding i regi av det offentlige. Vederlaget for å være med i returordningen skal der det er mulig, differensieres med hensyn til produktets varighet, mulighet for ombruk/repasasjon, gjenvinnbarhet og innhold av farlige stoffer. Videre skal ordningene være transparente, og produsentene skal offentliggjøre informasjon om medlemskap, vederlag og kriterier for valg av behandlingsanlegg.

EØS-avtalens artikkel 61 oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte til foretak som utøver økonomisk virksomhet, fordi dette vil kunne bedre den aktuelle virksomhetens konkurransedyktighet og medføre en konkurransevridning på markedet.³³ Etter retningslinjene for statsstøtte på miljøområdet godtas miljøtiltak som innebærer statsstøtte i en viss utstrekning.³⁴ Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 vil kunne overtredes dersom kommunen påtar seg oppgaver eller dekker utgifter som normalt skulle vært dekket av produsentene etter regelverket for den relevante returordningen. Uklarhetene i dagens regelverk gjør det vanskelig å konkludere klart med at kommunen overtrer gjeldende lov- og forskrifter når de bidrar inn i produsentansvarsordningene. Det kan ikke utelukkes at kommunen bidrag utgjør statsstøtte, eller at det kommer i konflikt med prinsippet om selvkost. Selvkostprinsippet i forurensningsloven § 34 (1), avfallsforskriften § 15-3 (2) og selvkostforskriften § 2 innebærer at renovasjonsgebyret skal dekke alle kostnader forbundet med kommunens håndtering av husholdningsavfall, men at kommunen ikke skal gå med overskudd.

6.1 Vurdering

Dagens regulering lever ikke opp til de krav som følger av det endrede rammedirektivet, og reglene i avfallsforskriften vil måtte endres for å gjennomføre kravene. Implementering av kravene som følger av det endrede rammedirektivet og engangsplastdirektivet, innebærer at bestemmelsene skal gjennomføres ved nasjonal lov og forskrift. Normalt har EØS-statene betydelig manøvreringsrom ved slik gjennomføring av direktiver så lenge direktivets minimumsstandarter overholdes. Nasjonale regler kan uansett baseres på mer ambisiøse miljøpolitiske målsettinger enn det som følger av direktivene. Av blant annet Granavolden-

³³ Lund & Co for Samfunnsbedriftene, «Produsentansvaret: Hva er aktørenes roller og ansvar?» (2020), url: <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/5900/produsentansvar-lund-co-betenkning-juni-2020.pdf> (lest 01. september 2020).

³⁴ Kandidatnummer 665, «Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen og forholdet til miljøtiltak knyttet til elektrisk energi i Norge» (2011), url: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/19451/117619.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (lest 06.11.2020)

plattformen følger at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre og ser verdiskapning og miljø i sammenheng. Regjeringen vil redusere forsøpling, rydde opp i forurensning, ta i bruk alternativer til fossil plast, og det skal utarbeides en nasjonal strategi om sirkulærøkonomi. En henvisning til forpliktelser gjennom EU- og EØS-rett.

Norge og EU mangel på pålitelige datakilder for innrapportering av antallet engangsprodukter i plast som omsettes,³⁵ og næringslivet etterspør verktøy for å vurdere alternativer til dagens engangsprodukter i plast, både andre materialer og flerbruksalternativer, ut fra faktabasert kunnskap. Informasjon fra produsenter av plast må innhentes på en slik måte at man kan få sikrere tall for plast i omløp, og informasjonen må bli tilgjengeliggjort.

6.2 Forslag

- Utvalget foreslår:
- En henvisning til forpliktelser gjennom EU- og EØS-rett i ny lov om plast, se § 3 i utkast til plastlov.
- Å etablere en nasjonal registerordning for all plast, se punkt i utredningen om registerordning og § 16 i utkast til plastlov.
- Å oppstille en særskilt rapporteringsplikt for plast til nasjonale myndigheter under produsentansvarsordningen for alle plastprodusenter, se punkt om registerordning og § 16 i utkast til plastlov.

7 Forurensningsloven

7.1 Innledning

Forurensningsloven har et firedelt formål: Vern av ytre miljø, reduksjon av forurensning, reduksjon av avfall og å fremme gjenvinning, se § 1. Loven er delt mellom egne bestemmelser for forurensning, og for avfall. I 2016 ble loven revidert fordi Klima- og miljødepartementet ønsket å sikre at regelverket fremstod klart overfor norske og utenlandske aktører, var i overstemmens med EUs rammedirektiv, samt norske målsettinger om økt gjenvinning. Revisjonen var ikke ment å endre gjeldende rett.³⁶

Forurensningslovens § 32 oppstiller et produsentansvar for avfall. Utvalget har derfor valgt å redegjøre nærmere for gjenvinning i dagens lov. Videre er det fremdeles uavklart i gjeldende rett om mikroplast passer inn under forurensningslovens bestemmelser. Dette har vi også utredet nærmere. Det siste vi har sett på er forurensningslovens formålsbestemmelse, som setter rammene for utøvelsen av produsentansvaret etter loven. Det er et naturlig startpunkt for redegjørelsene som følger.

7.2 Forurensningslovens formål

Lovens formål lyder:

Denne lov har til formål å verne det ytre miljøet mot forurensning, og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre

³⁵ Klima- og miljødepartementet, «Miljøavtale om plastprodukter» (2020), url: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljoavtale-om-plastprodukter/id2702585/> (lest 17.09.2020).

³⁶ Prop 89 om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m) (2015 – 2016), på side s. 5 til 6.

behandling av avfall.

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Miljødepartementet stod i 1977 for utredningen bak det opprinnelige lovforslaget. I merknaden til § 1 i lovforslaget ble det foreslått av utredningutvalget, ledet av Inge Lorange Backer, å bruke ordet «motvirke» i formålsbestemmelsen. Det ble trukket frem at «hindre» forurensning ble en for ambisiøs målsetting, men at «reducere» eller «begrense» ville være for beskjedent. «Å motvirke» ble derfor ansett som best egnet til å vise en ambisjon om ikke å bare få ned egne utslipp, men også vise at man aktivt jobbet mot dette.³⁷ Det er likevel «reducere» som har vært og er lovens ordlyd siden loven ble til, på tross av at Solberg-regjeringen har varslet styrkede ambisjoner på feltet både nasjonalt og internasjonalt.

7.3 Vurdering

Formålsbestemmelsen til dagens forurensingslov gir inntrykk av et ambisjonsnivå som er lavere enn det som fremgår av nyere lovgivning. Som direkte følge av norsk tilslutning til Paris-avtalen har Norge vedtatt egen klimalov, lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven), som oppstiller kutt av Co2-utslipp som vil kreve en massiv omstilling av hele samfunnet. Det er derfor uheldig at loven som setter føringer for all forurensende virksomhet ikke setter ambisjonsnivået høyere enn «å redusere». Dette setter også rammene for produsentansvaret. Slik utvalget kommer nærmere inn på i denne utredningen er det etter vårt syn et gjennomgående problem i lovgivingen at det å jobbe mot forurensninger og avfall er et mer uttalt mål i seg selv, ved siden av arbeidet med å redusere de negative konsekvensene av begge deler.

Ettersom utvalget har bestemt seg for å utrede mulighetene for å lage en egen lov for plast, faller det utenfor vårt arbeid å foreslå konkrete tillegg og endringer i forurensingsloven. Utvalget anbefaler likevel at behovet for å øke ambisjonsnivået gjennomgående i loven utredes nærmere.

7.4 Gjenvinning

I forurensningsloven § 32 oppstilles det et produsentansvar for håndtering av næringsavfall, definert som «avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner», se også § 27a andre ledd. Bestemmelsen åpner for fire ulike måter å gjennomføre produsentansvaret på:

1. At avfallet leveres til et lovlig avfallsanlegg.
2. At avfallet gjenvinnes for egen hånd.
3. At avfallet blir brukt på en annen måte.
4. At miljødirektoratet gir tillatelse til disponering som ikke er gjenvinning.

Det er de to første som regnes som hovedalternativene etter loven. Plikten til å gjenvinne kan kun fravikes unntaksvis ifølge departementet.³⁸ Et problem regjeringen allerede har forsøkt å ta tak i er at loven er uklar for aktørene som er satt til å forvalte den, noe revisjonen i 2016

³⁷ Norsk offentlig utredning, «utkast til lov om vern mot forurensninger og forsøpling med motiver» (1977) på side 109.

³⁸ Prop 89 om endringer i forurensingsloven (avfallsdefinisjoner m.m) (2015 – 2016), på side 15.

skulle rydde opp i.³⁹ Fordi målet var å tydeliggjøre regelverket, men ikke å endre gjeldende rett, forsøkte departementet å rydde opp i begrepsbruk. Gjenvinning ble legaldefinert i lovens §27a fjerde ledd som:

Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

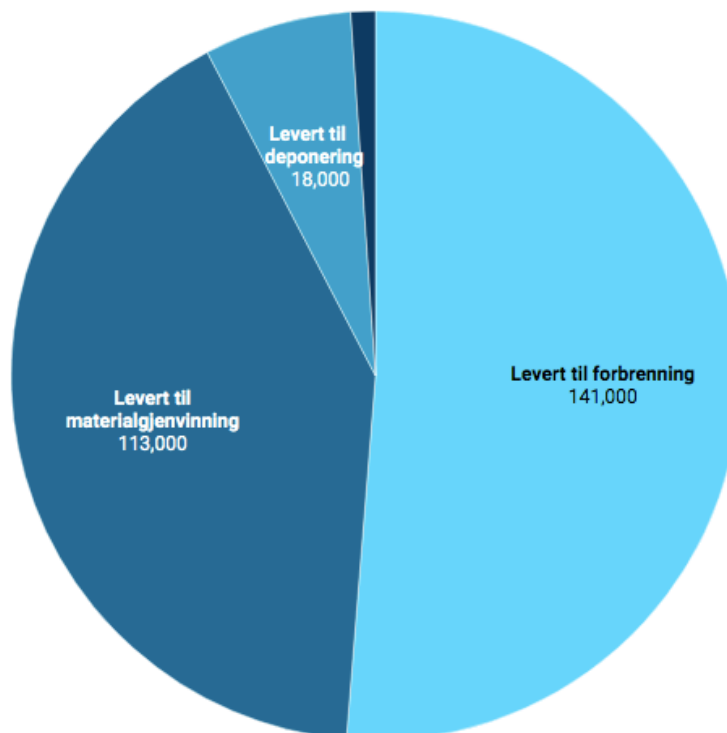
Etter EUs reviderte avfallsrammedirektiv er medlemslandene forpliktet til å materialgjenvinne 50 prosent av avfallet fra husholdninger, kommunale institusjoner og tjenesteytende sektor innen 2020, økende til 55 prosent innen 2050, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035. Utvalget understreker at EUs krav gjelder for all plast, og at det faller utenfor vårt mandat å se nærmere på andre avfallstyper enn plast. Imidlertid poengteres at flere av hensynene som begrunner nye ordninger for håndteringen av plast som avfall, er overførbare til håndteringen av alt avfall. Regulering som fremmer materialgjenvinning og ombruk i tråd med EUs direktiver for alt avfall, er opp til andre utvalg å se nærmere på. Imidlertid kan det tenkes at flere av de eksisterende og de foreslåtte ordningene for plast kan tenkes utvidet til andre avfallsområder, her nevnes eksempelvis muligheter for panteordning for glass og metall.

EUs rammedirektiv åpner for at man kan brenne avfallet på en gjenvinningsstasjon som oppfyller nærmere presiserte vilkår, noe som også er tilfellet i norsk rett.⁴⁰ Med andre ord kan en produsent eller importør oppfylle sitt ansvar for gjenvinning ved å brenne plastavfallet, noe

Avfallsbehandling av plast 2018 (tonn)

Tall for grafikken er hentet fra SSBs avfallsregnskap.

Levert til forbrenning Levert til materialgjenvinning Levert til deponering
Annen behandling



³⁹ Prop 89 om endringer i forurensingsloven (avfallsdefinisjoner m.m) (2015 – 2016), på side 5 til 6.

⁴⁰ Ibid, på side 13 til 14.

som ofte er tilfellet fordi det kan være rimeligere og enklere enn å omdanne avfallet til noe nytt. Dette samsvarer imidlertid ikke med økende krav til materialgjenvinning og utviklingen mot en mer sirkulær økonomi. Ifølge Statistisk sentralbyrå sendes 113.000 tonn plast til materialgjenvinning, 141.000 tonn til energigjenvinning (forbrenning), og 18.000 tonn deponeres.⁴¹

Materialgjenvinning innebærer at materialet blir brukt om igjen til nye produkter. Materialgjenvinning av plastemballasje reduserer også forurensning som påvirker luftkvaliteten, og gir dessuten en betydelig netto energibesparelse.⁴² Annen gjenvinning, som forbrenning, innebærer ikke nødvendigvis like høy energibesparelse, jf. Utkast til høringsnotat (vedlegg mottatt per mail fra Miljødirektoratet). Kun én tredjedel av plastemballasjen materialgjenvinnes til nye produkter i dag.⁴³ Således oppfyller ikke Norge EUs krav til materialgjenvinning som gjaldt innen 2020. For å sikre at Norge i fremtiden kan oppfylle EUs krav til materialgjenvinning, er det hensiktsmessig med en gjenvinningsdefinisjon som speiler forskjellen mellom material- og energigjenvinning. Dette vil antagelig også gjøre det enklere for følge med etterlevelsen av EUs krav for Norge generelt og for ulike aktører som håndterer plast spesielt. Det må komme tydelig frem at ulike former for gjenvinning har ulike energi- og ressursbesparelse, og at materialgjenvinning har fordeler fremfor energigjenvinning. I tråd med dette bør det i lovs form tydeliggjøres at materialgjenvinning av plast er et mål fremfor energigjenvinning av plast.

En utfordring ved det som i dagligtale betegnes som gjenvinning, er at begrepet er tvetydig. I Prop. 89 L (2015-2016) foreslo utvalget følgende gjenvinningsdefinisjon: «Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.»⁴⁴

I sin videste forstand kan gjenvinning omfatte gjenbruk, materialgjenvinning og energigjenvinning. Gjenvinning fungerer dermed godt som et overordnet begrep, men har ikke det tilstrekkelige presisjonsnivået for å være et operasjonelt begrep. En slik sammenblanding av begrepene medfører uklarhet både i relasjon til forpliktelser, og med hensyn til rapportering og måloppnåelse. Klart definerte begreper og adskilt terminologi er nødvendig for å tydeliggjøre målsetningen om høyere andel materialgjenvinning.

⁴¹ Statistisk sentralbyrå, «Avfallsregnskapet», tabell 10513 (2020), url: <https://www.ssb.no/avfregno>

⁴² Høringsuttalelse fra Miljødirektoratet, mottatt av utvalget (2020).

⁴³ Avfall Norge, «Miljødirektoratet foreslår å endre regelverket for plastemballasje» (mars), url: <https://www.avfallnorge.no/bransjen/nyheter/miljodirektoratet-foreslar-a-endre-regelverket-for-plastemballasje> (lest 09.10.2020).

⁴⁴ Prop. Nr. 89 om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m) (2015 – 2016).

7.5 Forslag

Utvalget foreslår å tydeliggjøre skillet mellom materialgjenvinning og energigjenvinning med egne legaldefinisjoner i plastloven. Formålet med dette er å tydeliggjøre at materialgjenvinning og energigjenvinning har ulikt meningsinnhold, og å heve presisjonsnivået i lovteksten. Avklaringen vil presumptivt også kunne bidra til en oppmerksomhet rundt ulike typer gjenvinning, og er ment å fremme materialgjenvinning. Dette samsvarer også med avfallshierarkiet.

Utvalget foreslår:

- Skillet mellom materialgjenvinning og energigjenvinning tydeliggjøres i lovverket, se plastloven §§ 8 og 9 i utkast til plastlov.
- Materialgjenvinning av plast er et mål fremfor energigjenvinning av plast, se § 9 i utkast til plastlov.
- Øke ambisjonsnivået, se særlig «forebygge og motvirke» i formålsbestemmelsen, se § 1 i utkast til plastlov.

8 Mikroplast

8.1 Innledning

Mikroplastutslipp utgjør en alvorlig miljøtrussel, som inntil ganske nylig var både til dels ukjent og undervurdert i samfunnet. CSIRO, det nasjonale forskningsrådet i Australia, har vært først ute med å estimere hvor mye mikroplast som finnes på havbunnen. Anslaget er 14 millioner tonn,⁴⁵ som tilsvarer omtrent 1900 Eiffeltårn i plast.⁴⁶ Det er to hovedkilder til mikroplast: Primær mikroplast, som er plastpartikler laget i størrelsen fem millimeter og mindre, samt sekundær mikroplast, altså større plastbiter revet i mindre deler. Et kjernesporsmål for å utforme treffsikre tiltak for å bekjempe mikroplastforurensing er å identifisere hvor forurensingen kommer ifra.

Det er anslått at det slippes ut cirka 10.000 tonn primær mikroplast årlig i Norge.⁴⁷ Halvparten av dette havner i havet, og resten er antatt å fordele seg på luft, i sedimenter, jord og ferskvann, selv om det finnes lite kunnskap om forekomsten av mikroplast alle andre steder enn i overflatevann.⁴⁸ Utslippet på 10.000 tonn omfatter ikke sekundær mikroplast, som blir redegjort for i neste avsnitt. Miljødirektoratet understreker at estimatene er usikre fordi datagrunnlaget er begrenset.⁴⁹ Utvalget påpeker også at tallene er hentet fra undersøkelser Mepex gjennomførte i 2014, og kan være utdaterte. Miljødirektoratet har identifisert noen sentrale utslippskilder av primær mikroplast: gummigranulat fra kunstgressbaner, syntetiske tekstiler/mikrofiber, plastpellets, kosmetikk- og kroppspfleieprodukter, avløp og overvann, maling. I tillegg til dette har man dekkslitasje (sekundær mikroplast, som ofte regnes med primærkildene), utslipp fra småbåthavner (kilde ukjent), offshorevirksomhet (kilde ukjent).

Når det gjelder forekomst av sekundær mikroplast, er det estimert at 8,400 tonn plastavfall finner veien til havet fra Norge hvert år. Det er nok til ett Eiffeltårn i plast. I en rapport om plastforurensing laget av Deloitte for WWF blir det slått fast at den hovedkilden til sekundær mikroplast i havet kommer fra landbaserte kilder. Det blir vist til at hovedfunnene av plast i norsk natur er plastposer, plastflasker, plastkorker og plastlokk.⁵⁰ I en egen utredning om tiltak for å bekjempe mikroplastforurensing, legger Miljødirektoratet derimot til grunn at hovedutfordringen er forurensing fra marine kilder (fiskeri- og akvakulturnæringen). I forhåndsdokumentene til en varslet utredning om marin forsøpling kommer det frem at næringen genererer anslagsvis 15.000 tonn plastavfall i året.⁵¹ En betydelig andel kommer fra

⁴⁵ CSIRO, «14 million tonnes of microplastics on seafloor» (2020), url: <https://www.csiro.au/en/News/News-releases/2020/14-million-tonnes-of-microplastics-on-seafloor> (lest 25. Oktober 2020).

⁴⁶ Metallkonstruksjonen veier 7300 tonn. Totalvekten er 10.100 tonn. Utvalget har regnet på vekten av metallkonstruksjonen.

⁴⁷ Miljødirektoratet «Kunnskapsstatus om mikroplast» (2016), på side 3. Url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/maj-2020/mikroplast-vurdering-av-tiltak-for-a-bekjempe-utslipp/> (lest 17.11.2020).

⁴⁸ Ibid, på side 6 til 7.

⁴⁹ Ibid, på side 3.

⁵⁰ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 12.

⁵¹ Mepex og SALT, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen» rapport for miljødirektoratet (2018), på side 24.

redskaper til fiske, og siden 1983 anslår Fiskeridirektoratet at det er hentet opp 22.000 garn og 10.000 teiner, totalt 1000 tonn avfall.⁵²

Diskusjonen rundt mikroplast fra sekundærkilder er innlemmet for å understreke at et mer treffsikkert virkemiddel for å forhindre denne typen mikroplast er tiltak som retter seg mot avfallet særskilt. Fordi det er uønsket i alle tilfeller at slikt avfall havner i havnet anser utvalget det nærmest som formålsstridig å regulere forurensing fra disse kildene. Det samme kan ikke sies om bildekk eller plastmaling, selv om dette også er sekundærkilder til mikroplast. Både bildekk (samt veimarkering) og plastmaling står for store utslipp ved vanlig bruk. Det er derfor nødvendig å pålegge plastprodusentene bak disse produktene ansvaret også for forurensing.

Kilder til mikroplastforurensing

Tabellen gir en oversikt over estimerte utslipp av mikroplast hvert år. Tall for gummigranulat, tekstil, plastpellets, og dekkslitasje er hentet fra Stortingsmelding nr. 45 (2016 - 2017): "Avfall som ressurs - avfallspolitikk og sirkulær økonomi". Tall for kosmetikk og plastbasert maling er hentet fra Mepex-rapporten "Sources of microplastic pollution to the marine environment" (2014).

Primær	Utslipp i tonn	Sekundær	Utslipp
Gummigranulat	1,500	Plastbasert maling på bygg, skip og fritidsbåter	1,000
Syntetiske tekstiler/mikrofiber	700	Dekkslitasje og veimarkering	5,000
Plastpellets	450		
Kosmetikk- og kroppspfleieprodukter	40		

53 54

8.2 Vurdering

Et bærende element i forurensingsloven er at forurenser betaler. Slik er det ikke for mikroplast under dagens lov. Det er derfor nødvendig å regulere mikroplast uavhengig av kilde for å sikre at utslippene er fullt ut tatt høyde for i regelverket. En gjennomgang av forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensingsforskriften) i en masteroppgave fra Universitetet i Bergen viser at mikroplastutslipp er forurensning etter loven kun dersom

⁵² Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus marin forsøpling» (2016), på side 7, Url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020).

⁵³ Stortingsmelding nr. 45 (2016–2017) (tall for gummigranulat, tekstil, plastpellets og dekkslitasje).

⁵⁴ Mepex, «Sources of micropollution to the marine environment» (2014) (tall for kosmetikk og plastbasert maling), url: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M321/M321.pdf> (lest 15. oktober 2020).

forurensningskilden er regulert.⁵⁵ En egen gjennomgang av hvilke kilder man kan tenke seg at kan innfortolkes i forurensningsdefinisjonen i forurensningslovens § 6, og hvorvidt denne er ulovlig forurensing etter § 7 eller lovlig etter § 8 tredje ledd, blir for omfattende for utvalget å foreta innenfor utredningens tidsramme.

Det er likevel mulig for utvalget å foreslå regulering av ulike kilder til mikroplast, da dette ikke finnes eksplisitt i dagens lov.

Utvalget har diskutert to måter å gjøre dette på: Å innlemme egne regler om mikroplast i plastloven, eller utforme en forskrift som kan fungere som tillegg til forurensningsloven. Da vil reglene etter forurensningsloven gjelde tilsvarende for utslipp av mikroplast. Fordi regulering av forurensing er basert på omfattende tekniske avveininger, er formålet best tjent med en regulering i forskrift. Ettersom regulering av ulike forurensningskilder vanligvis skjer som forskrift til forurensningsloven, anser utvalget det som mest hensiktsmessig å foreslå at det gjøres også her. Slik vil man sikre at et omfattende regelverk med tilsyn, dispensasjon, søknad, klageadgang m.m også gjelder fullt ut for utslipp av mikroplast. En slik regulering kan henvises til i plastloven, slik at man ivaretar behovet om at all plastregulering fremgår av ett sted.

Dersom mikroplast skal reguleres må det defineres. GESAMP, et ekspertutvalg utnevnt av FN, anbefaler følgende definisjon: Mikroplast skal regnes som plastpartikler mindre enn fem millimeter. Det oppstilles også et skille mellom primær og sekundær mikroplast. Primær mikroplast er små plastpartikler produsert i mikrostørrelse som del av et produkt. Sekundær mikroplast er plast som stammer fra større plastprodukter, og senere er revet eller delt i mindre deler. Denne definisjonen er lagt til grunn av Miljødirektoratet, og blir også anvendt her.⁵⁶

Forslaget bygger på forurensningsforskriften del 3 om lokal luftkvalitet. Dette er ikke tilfeldig. Mikroplast vil i noen tilfeller være luftforurensing, og regelsettet er derfor lett å overføre også til å regulere utslipp av mikroplast. Det er i tillegg grunn til å merke seg at forskrift om lokal luftkvalitet et tiltak med bred politisk støtte, der norske politikere har valgt å stille strengere krav til luftkvalitet enn kravene som følger av EU i direktiv om lokal luftkvalitet. Da reglene ble skjerpet fra om med 1. januar 2016 uttalte daværende klima- og miljøminister Vidar Helgesen (H): «Luften i byene våre må bli renere. Derfor er dette et viktig tiltak».⁵⁷

Forskrift om lokal luftkvalitet omfatter en rekke stoffer som fremgår av forskriftens §7-2. Utvalget foreslår at virkeområdet heller settes til de kildene som Miljødirektoratet har identifisert som de sentrale utslippskildene.⁵⁸ Fordi noen av de relevante utslippskildene som står for sekundær og ikke primær mikroplast (marin forsøpling og offshorevirksomhet), faller innenfor det utvalget ser for seg at skal rammes av andre tiltak, er listen noe avkortet.

⁵⁵ Universitetet i Bergen, «Rettslige utfordringer ved mikroplast» (2016), url: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/15454/152863254.pdf?sequence=1> (lest 20. september 2020).

⁵⁶ Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus mikroplast» (2016) på side 2.

⁵⁷ Sitat hentet fra en NTB-artikkel gjengitt i Aftenposten, publisert 24.12.2015 og lastet ned 15.11.2020, URL: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Rjd5/strengere-krav-til-luftkvalitet-fra-nyttaar>

⁵⁸ Miljødirektoratet, «Tiltak og virkemiddelvurdering mot mikroplast», (2019), url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/mai-2020/mikroplast-vurdering-av-tiltak-for-a-bekjempe-utslipp/> (lest 10. oktober 2020).

Utvalget foreslår at grenseverdier skal fastsettes for:

1. Dekkslitasje
2. Kunstgressbaner
3. Maling
4. Syntetiske tekstiler
5. Plastpellets
6. Kosmetikk
7. Avløp og overvann

Å gå inn i hvilke tekniske avveininger som skal ligge til grunn for en slik forskrift faller utenfor utvalgets kompetanse. Utvalget anbefaler derfor at mulighetene for en slik forskrift basert på forskrift om lokal luftkvalitet utredes videre, og foreslår utelukkende en forskriftshjemmel med henvisning til forurensingsloven i utkast til plastloven.

8.3 Forslag

Utvalget anbefaler at mulighetene for å utforme og vedta egen forskrift om mikroplastforurensing som tillegg til forurensingsforskriften blir gjenstand for videre undersøkelser.

Utvalget foreslår en hjemmel til forskrift om mikroplastforurensing, se § 7 i utkast til plastloven.

Eksempel fra utvalget på hvordan en slik forskrift kan se ut, basert på forurensingsforskriftens del 3 om lokal luftkvalitet med grove tilpasninger, er innlemmet som vedlegg 1.

9 Avfallsforskriften

Fordi utvalget skal undersøke produsentansvaret for plast vil vi se særskilt på tre kapitler i avfallsforskriften. Dette er kapittel 5 om innsamling og gjenvinning av kasserte dekk, kapittel 6 om retursystemer for emballasje til drikkevarer (panteordningen) og kapittel 7 om emballasjeavfall (emballasjeforskriften).

9.1 Gjeldende regler for bildekk

Formålet bak egne bestemmelser for bildekk er å redusere miljøproblemene som dekk forårsaker på deponi ved å sikre høy grad av gjenvinning av kasserte dekk, se §5-1. For å sikre dette er det oppstilt et forbud mot å deponere dekk §5-4, som er sikret gjennom et produsentansvar for å ta imot eller hente, og å gjenvinne bildekk se §§5-5 og 5-6. Etter § 5-7 skal produsent/importør årlig rapportere hvordan ansvaret overholdes til Miljødirektoratet, slik at man får oversikt over hvor mange dekk som faktisk gjenvinnes. Norsk dekkretur as er returselskapet for bildekk.

9.1.1 Valg av virkemiddel

Det er to vesentlige utfordringer knyttet til bildekk som faller utenfor dagens produsentansvar. Utslipp fra dekkslitasje er ikke omfattet av produsentansvaret, til tross for at utslipp fra bildekk regnes som den største enkeltkilden til utslipp av mikroplast i havet etter marinforsøpling. Dekkslitasje står for 5000 tonn utslipp mikroplast årlig i Norge.⁵⁹ For det andre kan produsentansvaret gjennomføres ved å fremstille gummigranulat av kasserte bildekk, fordi man da har lyktes i å fremstille et nytt produkt. Gummigranulat, som brukes blant annet til kunstgressbaner, står for nest mest plastutslipp i havet med anslagsvis 1500 tonn i året.⁶⁰

I 2018 utredet Miljødirektoratet om produsentansvaret for plast også burde omfatte gummigranulat og forurensningen det medfører, og konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig. Direktoratet påpekte blant annet at produsentene av kunstgressbaner er andre enn dem som rammes av produsentansvaret for bildekk.⁶¹ Den største tilbyderen av gummigranulat på det norske markedet er Ragn-Sells as, et gjenvinningsselskap med en nasjonal avtale om å hente dekk fra Norsk dekkretur. Når Ragn-Sells as overtar dekk fra Norsk dekkretur overtar selskapet også eiendomsretten til denne, og produsentansvaret er oppfylt fra returselskapets side. Utvalget mener dette strider mot prinsippet om at forurenser betaler, da produsentansvaret er oppfylt ved produksjon av en kilde til betydelig mengde sekundær mikroplast.

⁵⁹ Klima- og miljødepartementet, «Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi», stortingsmelding nr. 45 (2016-2017) på side 51.

⁶⁰ Ibid, på side 52.

⁶¹ Miljødirektoratet, «Tiltak og virkemiddelvurdering mot mikroplast», (2019), url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/mai-2020/mikroplast-vurdering-av-tiltak-for-a-bekjempe-utslipp/> (lest 10. oktober 2020).

9.1.2 Forslag

Utvalget foreslår:

- At et produsentansvar ikke kan regnes som fullført dersom det fremstilles et biprodukt i plast som ikke lar seg material- eller energigjenvinnes, se § 8 i utkast til plastlov.
- Mikroplast omfattes av plastlovens bestemmelser om forurensning, og utløser et produsentansvar for utslipp forbundet med plast, se § 7 i utkast til plastlov.

9.2 Gjeldende regler panteordningen

I kapittel seks av forskriften er panteordningen. Formålet med ordningen er å hindre forsøpling og å redusere avfallsmengdene fra emballasje til drikkevarer, jf. § 6-2. Dette er løst ved å oppstille et produsentansvar for de aktører som produserer eller importerer plastflasker. Panteordningen gjennomføres gjennom medlemskap i et retursystem, avgiftssatser og merking jf. §§6-4 til 6-6. Utsalgssteder plikter å tilrettelegge for gjenvinning av «rimelige mengder» tomflasker jf. §6-7. Det er videre oppstilt et forbud mot å bruke inneremballasje som hindrer gjennomføringen av panteordningen jf. §6-9.

Panteordningen har som nevnt to formål: Å hindre forsøpling og å redusere avfallsmengder plast. Slik den fungerer nå er målet om å hindre forsøpling i stor grad ivaretatt ved en høy grad av gjenvinning. I 2019 rapporterte selskapet at 89,4 prosent av alle flasker som ble solgt i Norge ble pantet.⁶² Det betyr at Norge oppfylder sine EU-forpliktelser om gjenvinning av flasker. Ordningen er derimot ikke egnet til å redusere avfallsmengder plast. Det er et krav fra EU om at flasker skal bestå av 30 prosent resirkulert plast innen 2030, og for å nå dette målet mener Infinitum det er behov for en avgift på jomfruelig plast fordi den i dag er billigere enn resirkulert plast.⁶³ I dag blir rundt ti prosent av flaskene som pantes smeltet om til ny flaske, mens andre flasker blir til plastprodukter som ikke gjenvinnes og som brennes etter bruk.⁶⁴

Slik utvalget ser det er selve panteordningen en ordning som fungerer godt. Det er derfor ikke utenkelig at ordningen kan utvides noe til også å gjelde for andre produkter enn flasker. Utvalget anser det derimot som en svært omfattende oppgave å utrede en generell panteordning for plast. For at en panteordning skal fungere må forbrukeren ha et økonomisk insentiv til å levere inn planteobjektet, utsalgsstedet må ha mulighet til å ta imot planteobjektet, og pantegenstanden må la seg gjenvinne. Dette er slett ikke utenkelig for noen produkter, og utvalget er kjent med at Fremskrittspartiet ungdomsparti i Viken har luftet et slikt forslag for pant av snusbokser.⁶⁵ Av hensyn til tid og ressursbruk er imidlertid ideen om en panteordning for flere typer plast skrinlagt.

9.2.1 Valg av virkemiddel

Vi har valgt å vurdere om det er mulig å oppstille en plikt til å bruke minst 30 prosent resirkulerbart materiale i flasker som er pantet. Sammen med avgift på jomfruelig plast kan

⁶² Infinitum «Årsrapport 2019» på side 13, url: https://infinitum.no/arsmelding-vis/27/c7d2cfa03eab48e2053906b0f40a5321/Infinitum_Arsrapport_2019.pdf (lest 15. oktober 2020).

⁶³ Ibid, på side 6.

⁶⁴ Fremgår av artikkel på NRK.no, «Kun 10 prosent av flaskene du panter blir til nye flasker», (2017), url: <https://www.nrk.no/norge/kun-10-prosent-av-flaskene-du-panter-blir-til-nye-flasker-1.13521764> (lest 15. oktober 2020).

⁶⁵ Fremgår av artikkel på NRK.no, kilde: <https://www.nrk.no/osloogviken/fpu-vil-ha-pant-pa-snusboksar-1.14313725>, (lest 24.10.2020).

dette bidra til at Norge når EU-målet om at flasker skal bestå av minst 30 prosent plast innen 2030. Fordi bransjen selv ønsker å øke bruken av resirkulert plast i flasker⁶⁶, har vi vurdert om man kan sikre plikten gjennom en bransjeavtale.

En fordel med å velge bransjeavtale er at man kan gå lenger enn det som kan være mulig ved lovfestet plikt.⁶⁷ Coca Cola er den største aktøren på det norske markedet, og de har satt seg som mål å bruke 100 prosent resirkulert plast i sine flasker fra tidlig 2021. Selskapet opplyser om at flaskene nå består av 25 prosent resirkulert plast, og at overgangen vil spare produksjonen for 4.300 tonn jomfruelig plast i året.⁶⁸ Å sette et like ambisiøst mål i lovform er urealistisk.

At deltakelse i bransjeavtale er frivillig kan dessuten øke motivasjonen til å tilslutte seg ordningen, samt legge et lokk på potensielle konflikter.⁶⁹ En slik avtale er også egnet til å forhindre regelkollisjon med internasjonale forpliktelser om handel.

Ulempen med å velge bransjeavtale er fravær av lovfestet sanksjonsmulighet dersom bransjen ikke endrer adferd, eller ikke endrer adferd raskt nok til å nå målet om 30 prosent resirkulert materiale innen 2030. Dersom man faller ned på å innføre plikten i lov, medfører det et behov for et kontrollapparat og en effektiv straffereaksjon.⁷⁰ Etter modell fra avfallsforskriftens bestemmelser om straff har vi falt ned på å sikre plastprodusentansvaret gjennom tvangsmulkt og bøter. Straffereaksjonen vil passe også her. Aktørene som lager drikkevareemballasje har mer lik enn ulik adferd, og produktene de lager er tilnærmet identiske. Det gjør at straffereaksjonen ikke vil få urettferdige utslag. Fordi det er få og store brus- og vannprodusenter på det norske markedet vil kontroll av plikten være kostnadseffektiv og enkelt å gjennomføre.⁷¹

9.2.2 Forslag

Utvalget foreslår å oppstille en lovfestet plikt for hvor mye resirkulert plast som finnes i drikkevareemballasje, se § 18 i utkast til plastloven.

⁶⁶ E24.no, «Coca-cola Norge går over til flasker av 100 prosent resirkulert pant» (2020), url: <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/3Jlaav/coca-cola-norge-gaar-over-til-flasker-av-100-prosent-resirkulert-plast>. (lest 24. november 2020).

⁶⁷ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 74.

⁶⁸ E24.no, «Coca-cola Norge går over til flasker av 100 prosent resirkulert pant» (2020), url: <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/3Jlaav/coca-cola-norge-gaar-over-til-flasker-av-100-prosent-resirkulert-plast> (lest 24.11.2020)

⁶⁹ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 74.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Bryggeri- og drikkevareforeningen, «Brus- og vannprodusenter», url: https://www.drikkeglede.no/brus_og_vannprodusenter/ (lest 24.11.2020)

10 Emballasjeforskriften

10.1 Innledning

Kapittel 7 i avfallsforskriften er det vi kjenner som «emballasjeforskriften». Formålet som fremgår av forskriften er tredelt: Å redusere miljøproblemer, å øke ombruk og gjenvinning, samt å redusere miljøproblemene emballasjeavfall forårsaker jf. § 7-1 første punktum. Med «emballasje» mener man alle produkter og engangsartikler som brukes som til «innpakking, beskyttelse, håndtering, levering», se § 7-3 første ledd bokstav a. Resten av legaldefinisjonene følger av denne bestemmelsen.

Produsentansvaret som følger av forskriften består av en rekke plikter, der utvalget anser de følgende som sentrale:

- Det stilles krav til emballasjens utforming slik at den lettere skal la seg gjenvinne, se §7-4 og vedlegg 1 for utfyllende krav.
- Produsenter/importører plikter å være medlem i et returselskap dersom de tilfører markedet minst 1000 kg av en emballasjetype, se §7-5.
- Det foreligger en plikt til å forebygge avfall, §7-6.
- Produsenter og importører har en plikt til å rapportere om avfallsforebygging og gjenvinning utenfor returselskap, jf. §§7-7 og 7-8.

Avfallsforskriftens kapittel om emballasje er sentralt for problematikken som reises i mandatet, og utvalget har undersøkt og oppdaget flere utfordringer ved dagens regelverk som blir gjennomgått under.

Når virkemiddelbruk diskuteres i det følgende er dette for plastprodusentansvaret som utvalget er satt til å undersøke.

10.2 Produsentbegrepet i §7-3

For definisjon av produsent, se punkt 4.2.

10.3 Plikt til medlemskap i returselskap i §7-5

10.3.1 Innledning

I dagens regelverk inntreer plikten om medlemskap i et returselskap for produsenter av emballasje ved 1000 kg, se avfallsforskriften §7-5. Plikten til medlemskap i returselskap ansees som det klareste uttrykket for et produsentansvar, selv om pliktene utenfor returselskapet i avfallsforskriften også er ment å gjelde for produsenter som står for mindre enn 1000 kg emballasje. Det er fordi disse likevel er fritatt å finansiere ordningen som i størst mulig grad skal sørge for å sikre mot uønskede konsekvenser som forurensninger og avfall.

Grensen ble innført i 2017. Miljødirektoratet begrunner grensen som et redskap for å redusere administrativ byrde gjennom å redusere antall medlemmer i returselskapene. Grønt Punkt Norge har anslått at medlemsmassen utgjør i overkant av én prosent av virksomheter som produserer og importerer emballasje.⁷² Miljødirektoratet har foreslått omfattende endringer av

⁷² Miljødirektoratet, «Utkast til høringsnotat til endringer i avfallsforskriften» (2020), på side 15.

forskriften, som høsten 2020 er på høring. Grensen på 1000 kg er ikke foreslått endret, fordi Miljødirektoratet legger til grunn at det totalt sett er «svært små mengder emballasje som vil falle under grensen på 1000 kg/år».⁷³ Derfor anser direktoratet det som unødvendig å legge den administrative byrden av å være medlem i returselskapet på dem som importerer under 1000 kg.⁷⁴

Under gjeldende ordning har flere tusen virksomheter plikt til medlemskap i godkjent returselskap for emballasje. Likevel anslår konsultentselskapet Cowi at 30 prosent av plastemballasjen satt på det norske markedet i 2017 ikke inngikk i et godkjent returselskap. Ifølge Miljødirektoratet skyldes dette i hovedsak gratispassasjerer som bryter plikten til medlemskap.⁷⁵ Så langt i 2020 har Miljødirektoratet bedt 220 produsenter av plastemballasje dokumentere at de er medlem til et godkjent returselskap.⁷⁶ Det har resultert i 12 pålegg om medlemskap ved tvangsmulkt.⁷⁷

Oppdragsgiver WWF har pekt på to utfordringer ved å ha en grense på 1000 kg.

For det første er grensen satt såpass høyt at det kan åpne for omgåelse av regelverket dersom man fordeler mengden emballasje på flere selskaper.⁷⁸

For det andre at ulike typer emballasje har ulik tetthet. Som eksempel kan 1000 kg polystyren (isopor) bestå av mellom 30.000 til 90.000 liter, dersom materialet ikke er kompakt.⁷⁹

På bakgrunn av dette tar WWF til ordet for å fjerne grensen helt. Vi har hentet inn ytterligere to innspill fra relevante aktører for å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre dagens grense på 1000 kg.

Avfall Norge stilte seg positive til at grensen kan tas bort, og at det ikke trenger å være en nedre grense.

Emballasjeforeningen mener grensen bør bevares, men kan settes ned til 50 kg. I sitt svar viste til det samme argumentet som WWF trekker frem om betydningen av størrelse for emballasjetype: «Det er stor vektforskjell for de ulike materialene. Generelt har plastemballasje lav vekt, mens f.eks en bølgepappkasse veier vesentlig mer. Det kan være hensiktsmessig å vurdere om det skal innføres plikt til medlemskap i et returselskap for selskaper som setter mer enn for eksempel 50 kg plast på det norske markedet hvert år».⁸⁰

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid, på side 13.

⁷⁵ Ibid, på side 24.

⁷⁶ Miljødirektoratet, «Plastinnsamling: Jakter gratispassasjerer» (2020), url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/juni-2020/plastinnsamling-jakter-gratispassasjerer/> (lest 15.11.2020).

⁷⁷ Dagsavisen, «Gratispassasjerer må punge ut» (2020), url: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/gratispassasjerer-ma-punge-ut-1.1791364> (lest 26.11.2020).

⁷⁸ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 35, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Lovlab, «Undersøkelse», (2020).

10.3.2 Vurdering

Oppsummert er spørsmålet om man skal beholde, senke eller fjerne grensen på 1000 kg. Det er igjen et spørsmål om hva som er mest *effektivt*. At en regulering er effektiv kan bety at den er gjennomførbar sett i lys av ressurser og kostnader, eller at den lykkes i å etablere en ordning som er bedre enn alternativet om man tenker reguleringen borte.⁸¹ Dette taler for Miljødirektoratets argument om å beholde grensen på 1000 kg. At kun et knippe av store aktører er omfattet plikten, letter den administrative byrden for produsentene og direktoratet som skal føre tilsyn. Om grensen på 1000 kg hjemlet i forskrift har fungert bedre til å motvirke gratispassasjerer enn da plikt til medlemskap fulgte av en bransjeavtale, krever særskilt gjennomgang. Ordningen ble innført 1. januar 2018.⁸²

En annen måte å måle om en regulering er effektiv, er ved at den er best egnet til å gi ønsket resultat.⁸³ Dersom ønsket resultat er at flest mulig skal være medlem i et returselskap, taler dette for å senke eller fjerne grensen for alle som ervervsmessig produserer plastemballasje. Legger man til grunn at anslaget om at deltakelsen på litt over ett prosent tilsvarer et par tusen aktører,⁸⁴ vil bare det å halvere grensen gjøre omveltende utslag i medlemsmassen. Det vil øke finansieringsgrunnlaget av returselskapene, men også bidra til at disse i større grad håndterer en mer heterogen medlemsmasse. Det kan gi større utgifter. En kost/nytte-vurdering av dette er utenfor vår rekkevidde. Man kan også innvende at kun en halvering dagens grense vil fordre at kontrollapparatet må være desto bedre rustet til å føre tilsyn, slik at antall gratispassasjerer ikke øker drastisk i omfang. På sikt kan en kraftig økning i gratispassasjerer undergrave plikten, og slik ha motsatt hensikt.

Utvalget ønsker også at produsentansvaret utvides til å gjelde erverv av all plast, og ikke utelukkende plastemballasje. Det kompliserer bildet ytterligere, ettersom en slik utvidelse alene vil legge betydelige byrder på både tilsynsmyndighet, returselskap og medlemmer.

Er målet derimot å sikre at mest mulig plastemballasje er omfattet av et *produsentansvar*, er det vår vurdering at andre tiltak vil være mer effektive for å oppnå dette. Nye plikter som registerordning for plast (se eget punkt i utredningen), kan inntre uavhengig av plikten til medlemskap i returselskap. I rammedirektivet for avfall er det krav om rapportering for all emballasje, og det finnes ingen tilsvarende grense.⁸⁵

Når det gjelder argumentet om at ulike typer plast har ulik tetthet, kunne det ha vært en idé å følge Nederlands eksempel. Der inntre produsentansvaret først ved 50 tonn emballasje, men aktørene betaler vederlag basert på vekt og materiale. Det er også verdt å merke seg at omfattende tilsyn, og kontroll av de 150 største selskapene hvert femte år, har bidratt til å redusere problemet med gratispassasjerer til et ikke-eksisterende nivå. Nederland gjenvinner 50 prosent av sin plastemballasje, som er fjorten prosentpoeng høyere enn Norge.⁸⁶

⁸¹ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodgne, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011), på side 30.

⁸² Grønt Punkt, «Det brenner et blått lys for grønne gratispassasjerer» (2018), url: <https://www.grontpunkt.no/nyhet/det-brenner-et-blaatt-lys-for-groenne-gratispassasjerer/> (lest 25.11.2020)

⁸³ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodgne, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011), på side 30.

⁸⁴ Miljødirektoratet, «Utkast til høringsnotat til endringer i avfallsforskriften» (2020), på side 15.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 29, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf.

På bakgrunn av dette foreslår vi å videreføre dagens grense på 1000 kg for når plikt til medlemskap i returselskap inntreer.

Fordi Avfall Norge og Emballasjeforeningen begge er positive til å fjerne eller drastisk senke grensen, må det bemerkes at det er stor usikkerhet rundt vår konklusjon. Slik skissert over vil den laveste mulige grensen som lar seg gjennomføre, være mest effektiv i henhold til Miljødirektoratets argument. Å få på plass en så lav grense som mulig bør derfor være målet, og praktiske argumenter burde ikke få for stor vekt dersom nytten bak reguleringen forsvares tiltaket. Samtidig fordrer en lenger analyse at vi har bedre verktøy til å anslå administrative og økonomiske konsekvenser av et slikt forslag, enn det vi har til rådighet.

10.3.3 Forslag

Utvalget anbefaler at man utreder hvorvidt 1000 kg grensen for emballasje skal opprettholdes i avfallsforskriften på bakgrunn av forslaget fra Avfall Norge og Emballasjeforeningen.

Utvalget foreslår at plastprodusentansvaret for all plast inntreer ved 1000 kg, se § 12 jf. § 6 bokstav a i utkast til plastlov.

10.4 Finansiering av returselskapene

10.4.1 Innledning

Slik produsentansvaret er innrettet i dag, speiler ikke vederlaget produsenten betaler de reelle kostnadene. Kommunen går med underskudd, eller må kreve inn differansen vha.

Avfallsavgiften, fordi avgiftene forskyves over på dem. Formålet bak

produsentansvarsordningene kan tilsi at kommunen har krav på full kostnadsdekning.

Avfallsavgiften innebærer at produsentene ikke bærer hele ansvaret for livssyklusen til avfallet. Dermed får ikke produsentene tilstrekkelige insentiver til å sørge for produkter med lengre levetid og gjenbrukbare komponenter. Dette samsvarer ikke med mål om en sirkulær økonomi og etterlevelse av EUs krav. Det finansielle ansvaret må plasseres hos produsentene, som igjen kan integrere kostnadene i prisen på produktet. Som det fremgår av NOU 2002:19 (s. 63) er selve «[k]jernen i utvidet produsentansvar... en omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter».

10.4.2 Vurdering

Utvalget foreslår at vederlaget produsentene betaler for avfallshåndteringen må justeres for å gjenspeile de reelle kostnadene forbundet med innsamling, håndtering og gjenvinning av avfall. Å legge kostnadene for håndtering av produsentansvarsavfall på produsent, heller enn innbyggere gjennom avfallsgebyret, er i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale.

10.4.3 Forslag

Utvalget foreslår:

- At vederlag til medlemskap skal gjenspeile de reelle kostnadene forbundet med returselskapets plikter, se § 12 i utkast til plastlov.
- At departementet kan justere vederlagssatsen dersom denne blir for lav, se § 12 i utkast til plastlov.

10.5 Plikt til å forebygge avfall i §7-6

10.5.1 Innledning

I avfallsforskriften §7-6 oppstilles det et krav om at en «produsent skal arbeide for avfallsforebygging», se første punktum. Etter andre punktum står det at Miljødirektoratet kan fastsette nærmere retningslinjer for dette arbeidet, noe direktoratet opplyser at skjer gjennom de øvrige pliktene som følger av produsentansvaret. Plikten til å redusere total mengde avfall følger også av avfallshierarkiet som fremgår av EUs rammedirektiv.

Norge produserer derimot stadig mer plastemballasjeavfall. På ti år har mengden økt med 80.000 tonn plastemballasjeavfall i året. I 2017 genererte Norge 220.614 tonn avfall plastemballasje, og resirkulerte 79,616 tonn av dette.⁸⁷

10.5.2 Vurdering

EU har satt som mål å heve gjenvinningsgraden av plastemballasje til 55 prosent innen 2030. Det betyr at Norge må øke sin gjenvinningsandel med 19 prosentpoeng, opp fra 36 prosent. Til sammenlikning steg gjenvinningsgraden mellom 2007 og 2017 av plastemballasje med syv prosentpoeng.⁸⁸ Norge står med andre ord overfor en utfordring dersom det skal være mulig å nå EU-kravet.

Et land som derimot har innfridd dette kravet er Litauen. I 2017 genererte Litauen 68.742 tonn plastemballasje, og resirkulerte 51.038. Dette har gitt Litauens høyeste gjenvinningsgrad i EU, med 74 prosent. EU-snittet er 42 prosent. Utvalget har undersøkt hvordan plastemballasje er regulert i landet, for å vurdere hvorvidt Litauen har innført noe det kunne være aktuelt å ta i bruk også i Norge for å sikre økt gjenvinningsgrad av plastemballasje. Tiltakene er imidlertid delvis til helt overlappende. Litauen har innført panteordning for drikkevareemballasje, har et produsentansvar som slår inn ved 500 kg plast og har pålagt plastprodusenter en miljøskatt ved bruk av emballasjeavfall.⁸⁹ Pantegraden ligger noen få prosentpoeng over den norske, med 92 prosent.⁹⁰ Produsentansvaret for plastemballasje fremgår av lov med plikter som er nærmest full ut overlappende med norsk produsentansvar for plastemballasje.⁹¹ Lite tilsier at landet har innført sterkere eller mer effektive virkemidler enn det Norge har for å sikre gjenvinning. Utvalget anser derfor den reelle effekten bak landets høye gjenvinningsgrad for å være at landet håndterer langt mindre plast.

Dette har styrket utvalgets overbevisning om at andelen plastemballasje i omløp må ned dersom Norge skal klare å øke gjenvinningsgraden av plastemballasje.

⁸⁷ Alle tall hentet fra EUs statistikkbank Eurostat, «Packaging waste by waste management operations and waste flow» (2020).

⁸⁸ Ibid.

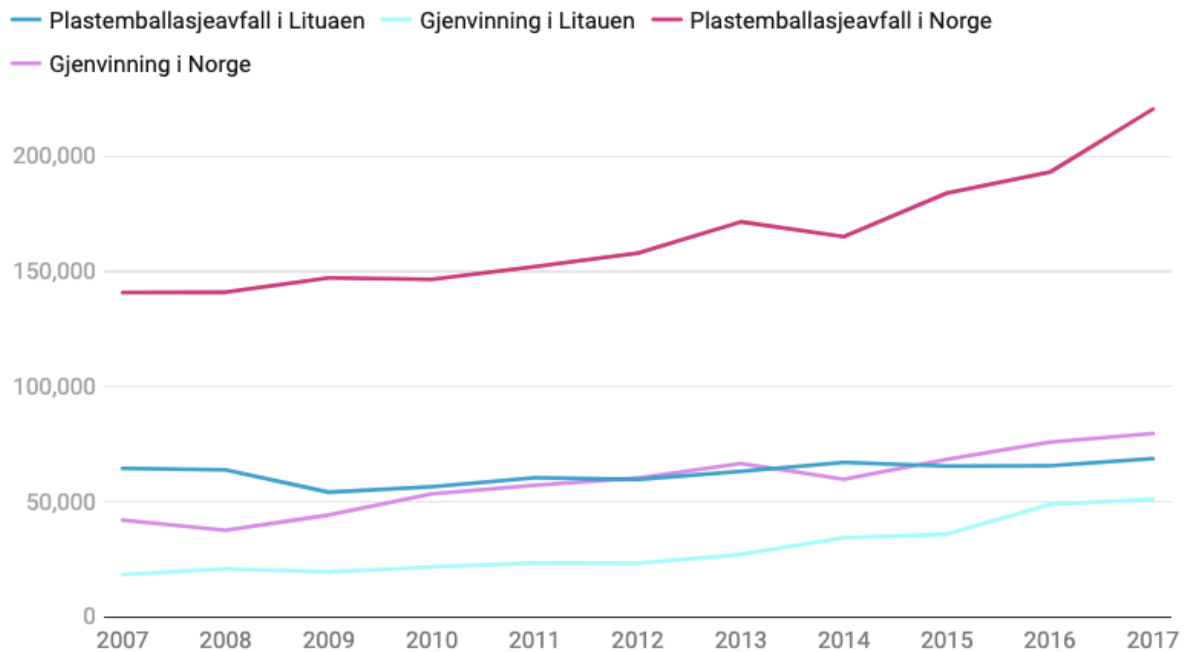
⁸⁹ Law no IX-517 on the management of packaging and packaging waste (2001).

⁹⁰ The Economist, «Why Lithuanians cash in on their trash» (2020), url: <https://www.economist.com/europe/2020/01/11/why-lithuanians-cash-in-on-their-trash> (lest 10.10.2020).

⁹¹ Law No. IX-517 on the management of packaging and packaging waste (2001).

Plastemballasje

Fremstillingen viser mengde plastemballasjeavfall i Litauen og Norge de siste ti årene, samt hvor mye av avfallet som blir gjenvunnet. Litauen har EUs høyeste gjenvinningsgrad av plastemballasje, mens Norge ligger under snittet.



10.5.3 Forslag

Se del 3, punkt 11 i utredningen om behovet for et nasjonalt tak for plast.

⁹² Alle tall hentet fra EUs statistikkbank Eurostat, «Packaging waste by waste management operations and waste flow» (2020).

Del 3 – Vurderinger og nyvinninger

11 Nasjonalt tak for plast

11.1 Innledning og formål

I både forurensingsloven og i avfallsforskriftens kapittel om emballasje finner man regler om å begrense både forurensinger og avfall. Likevel ser man at plastforurensning og plastavfall øker i omfang. Utvalget har derfor diskutert om det er nødvendig å sikre at plikten til å redusere bruk og utslipp av ulike typer plast ved å fastsette et tak for hva som er akseptable mengder plastavfall i omløp til enhver tid. Tanken er at dette skal sette klare rammer for som produsentansvaret skal forvaltes innenfor.

Utvalget viser til at Norge har tatt initiativ til å innlemme et eget vedlegg til Basel-konvensjonen om håndtering av plast. Norge arbeider også fortløpende for å implementere krav som følger av EUs rammedirektiv om emballasje og emballasjeavfall⁹³, og for å nå utslippsmålene som følger av Paris-konvensjonen⁹⁴. Dersom det er mulig å sette et eget tak for hva som er akseptabel plast i omløp, vil Norge være det første landet til å sette et slikt mål. Det sender et tydelig signal. Det at Norge vil være først med å fastsette et konstant mål for plastavfall eller plastforurensning stenger også for omgåelse av reduksjon i Norge ved at målet nås gjennom kvotehandel. Det er verdt å merke seg at et slikt tak kan stride mot internasjonale handelsforpliktelser. I likhet med andre ambisjoner om å kutte forurensende virksomhet, har dette potensiale til å være et upopulært forslag.

Utredningen vil i det følgende ta for seg kun plastavfall. Reduksjon av plastforurensing er redegjort for under punkt om mikroplast.

11.2 Problemanalyse

Med plast i dette kapitlet menes all plast negativt avgrenset mot mikroplast, som regnes som forurensing.

Tidligere i utredningen er det redegjort for at Norge produserer stadig mer plastemballasje. På ti år har mengden økt med 80.000 tonn plastemballasjeavfall i året. I 2017 genererte Norge 220.614 tonn avfall plastemballasje, og resirkulerte 79,616 tonn av dette.⁹⁵ Det betyr at Norge gjenvinner 36 prosent av all plastemballasje i året, noe som er under EU-snittet på 42 prosent og 19 prosentpoeng unna EU-målet for 2030.⁹⁶ Når det gjelder all plast som er i bruk viser undersøkelser fra Mepex at det er snakk om 3,1 millioner tonn plast (tall for 2019), som årlig generer 540.000 tonn plastavfall. Av dette ble 132.500 tonn av plasten resirkulert.⁹⁷

⁹³ Direktiv 2018/852.

⁹⁴ Se klimaloven.

⁹⁵ Alle tall hentet fra EUs statistikkbank Eurostat.

⁹⁶ European Commission, «A European strategy for plastics in a circular economy» (2020), url: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/plastics-factsheet-challenges-opportunities_en.pdf (lest 10. Oktober 2020).

⁹⁷ Handelens Miljøfond, «Materialstrømmen til plast i Norge – hva vet vi?» (2020) på side 11, url: <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/handelensmiljofond/PDF/Materialstr%C3%B8mmen-til-plast-i-Norge-Hva-vet-vi.pdf> (lest 10. oktober 2020).

Utvalget har vurdert to mulige tak for å få ned mengden plast i omløp:

Alternativ A: Å sette et akseptabelt tak basert på særskilte plastkilder.

Alternativ B: Å fastsette et felles akseptabelt tak for alt av plastavfall.

Begge alternativer ble diskutert i gruppen. Fordelen med å lage et akseptabelt tak for all plast uavhengig av bruk og kilde er at man lykkes med å utvide produsentansvaret. Selv om plastemballasje utgjør den største bestanddelen av plastavfall i året, er det betydelig større tilførsel til markedet fra eksempelvis bygg- og anleggsprodukter i plast. Der det er 209.000 tonn plastemballasje i bruk, er det estimert én million plastprodukter til bygg- og anlegg som er i bruk årlig. På den andre siden er estimatene gjengitt av Mepex med usikkerhet. Det er presisert i deres rapport om «Materialstrømmen til plast i Norge – hva vet vi?» at kunnskapsnivået om mengder og typer plast i alle sektorer er lavt, unntatt for fiskenæringen og for plastemballasje. Det er antatt at det er 200.000 tonn plast i bruk til fiskeri- og oppdrettsutstyr, som generer anslagsvis 30.000 tonn plastavfall i året.⁹⁸ I utredningen til utvidet produsentansvar legger derimot Miljødirektoratet til grunn at det er snakk om 15.000 tonn⁹⁹ plastavfall. Begge tall er hentet fra konsulentselskapet Mepex. Riktig anslag er derfor et sted mellom 15.000 til 30.000 tonn, noe utvalget mener er for upresist til å bygge et samlet kutt mål på.

Ettersom sikre data er en forutsetning for å oppstille et realistisk mål om kutt, går utvalget videre med å se på mulighetene for å forplikte seg til konkrete reduksjonsmål for plastemballasjeavfall utelukkende. Utvalget anbefaler likevel at man oppmuntrer til løsninger som vil sikre at det samme er gjennomførbart for flere plastkilder på sikt.

11.3 Valg av virkemiddel

Et nasjonalt tak for plastemballasje kan gjennomføres som rene politiske forpliktelser uten forankring i loven. Dette kan være virkningsfullt, særlig dersom kuttene kan oppstilles i avtaler mellom sentrale aktører og det offentlige. Utvalget har heller ikke mottatt positive tilbakemeldinger på et nasjonalt tak, verken fra avfallssiden eller plastprodusentsiden. Avfall Norge spiller inn at det vil være svært krevende å gjennomføre i praksis. Avfall Norge kommenterer at forslaget er egnet til å vekke «massiv motstand» fordi det også vil kunne svekke konkurranseevnen til norsk næringsliv. Emballasjeforeningen opplyser om at de ikke støtter et nasjonalt tak, og at det heller må jobbes for at plasten «går i sirkel og brukes om igjen».

I lys av disse tilbakemeldingene kan det se ut som man står igjen med to alternativer. Det første er å stimulere til mindre bruk av plast gjennom annen regulering, samtidig som man tar i bruk ikke-rettslige virkemidler for å få samlet plastbruk ned. Annen regulering som er treffsikkert for å få ned uønsket plastbruk er avgift på jomfruelig plast og krav til andel av resirkulerbar plast, for å trekke frem noe. Holdningskampanjer rettet mot forbrukere om å velge plastfrie alternativer kan også lykkes, dersom det bidrar til tilstrekkelig press på bransjen.

Det andre er å ta i bruk rettslige virkemidler for å tvinge plastprodusentene til å forbruke mindre plastemballasje, for slik å få ned mengden plastemballasjeavfall. Dette bør inneholde et element av sanksjoner dersom grensen blir overskredet, og burde derfor også gjennomføres

⁹⁸ Handelens Miljøfond, «Materialstrømmen til plast i Norge – hva vet vi?» (2020) på side 11.

⁹⁹ Mepex og SALT, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen» rapport for miljødirektoratet (2018), på s. 24.

i lovs form. Slik sikrer man at de nye reglene er tilstrekkelig tilgjengelige for alle som er berørt. Det er også skjedd en betydelig utvikling de senere årene i rettsliggjøring av utslippskutt. Etter Paris-avtalen har eksempelvis Norge rettslig forpliktet seg til å kutte Co2-utslipp ved klimaloven. Den klare fordelten med dette utover signaleffekten en slik lov kan ha, er at man avpolitiserer målet og binder også fremtidige regjeringer til å jobbe for samme kutt.

Utvalget er usikre på om utforming av et nasjonalt tak for plast er for utopisk til at det lar seg gjennomføre. Vi har likevel falt ned på å utforme et forslag til forpliktelser om felles kutt i bruk av plastemballasje, for å få ned den stadig økende mengden plastemballasjeavfall. På bakgrunn av diskusjonen over anbefaler utvalget at forpliktelsene gjennomføres i lovs form. Utvalget har sett på flere mulige måter å utforme forslaget på: Som forskrift inspirert av forurensingsforskriften, som bestemmelser i plastloven, eller plassert ved relevante bestemmelser i gjeldende regelverk.

Vi anser det som mest hensiktsmessig å vedta forslag som en bestemmelse til plastloven fordi vi da sikrer at alle bestemmelser relevante for plast fremgår av samme lov. Det er heller ingen tekniske avveininger som tilsier at det heller burde vedtas som forskrift.

Selve gjennomføringen av et nasjonalt tak i loven kan til dels baseres på modellen bak klimaloven, med noen modifikasjoner. Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål under Paris-avtalen i omstilling til et lavutslippssamfunn, og er forankret i Stortingets klimaforlik fra 2012.¹⁰⁰

Alternativet ville være å basere et nasjonalt tak for tillatt plastemballasjeavfall etter regelsettet som gjelder for forurensing, og som er videre utdypet i forskrift for ulike forurensningskilder. Selv om utvalget i det følgende trekker på noen erfaringer fra forurensingsforskriften del 3 om lokal luftkvalitet, vil en ordning der plastemballasjeavfall behandles som forurensning fordrer regler om søknad, dispensasjon, vedtaksmyndighet, klageadgang m.m. Selv om dette kunne ha vært en hensiktsmessig måte å tilnærme seg problematikken på, er det utenfor rekkevidde gitt tidsrammen utvalget har til dispensasjon. En kombinasjonsløsning mellom klimaloven og forurensingsforskriften rettet i hovedsak mot produsenter blir derfor heller gjenstand for drøftelsen.

Klimaloven § 3 er basert på to målsettingsverdier: Kutt av Co2 skal være gjennomført innen 2030 (målsettingsår), og utslippsnivået skal være 40 prosent av nivået i 1990 (referanseår). Ved å bruke et referanseår som ligger tilbake i tid, sikrer man at gjennomføring av kutt skjer med utgangspunkt i en utslippsmengde som ligger fast. I nevnte tilfellet øker det også kuttambisjonene, da referanseåret hadde lavere utslipp enn året da loven ble vedtatt. Miljødirektoratet legger imidlertid opp til at kutt kan gjennomføres med konkrete kuttmaal i landets kommuner, dersom det ikke foreligger tilstrekkelig presist datagrunnlag om referanseåret.¹⁰¹

Det første utvalget har vurdert er om et nasjonalt tak skal ta utgangspunkt i et referanseår, eller om det er mest hensiktsmessig å sette et konstant mål for tillatt mengde plastavfall.

For plastemballasjeavfall er det ikke mulig å sammenligne tall på mengde plastemballasjeavfall før og etter 2012. Statistisk sentralbyrå opplyser om at deres beregningsmetode for plastavfall er endret. Før 2012 estimerte man også mengde plastavfall som ikke ble sortert ut, noe man senere har sluttet med. Der estimatene tilbake til 1995 med andre ord kan gi uttrykk for altfor høye verdier, vil estimatene fra om med 2012 bare gi

¹⁰⁰ Norsk lovkommentar, merknad til § 1 i Lov 16. juni 2017 om klimamål.

¹⁰¹ Miljødirektoratet, «Utslipp av klimagasser i kommuner og fylker: Spørsmål og svar», url: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/sporsmal-og-svar/> (lest 10.10.2020).

uttrykk for plastemballasjeavfall som man lykkes med å sortere ut.¹⁰² Det kan igjen føre til at ambisjonen settes for lavt. Av hensyn til tid og ressurser har utvalget ikke undersøkt hvorvidt annen data enn SSB sine kan utfylle en eventuell usikkerhet tilbake i tid. På bakgrunn av det ovennevnte er bruk av referanseår utelukket.

Det betyr at man er best tjent med å velge et konstant nivå av tillatt plastemballasjeavfall. Det kan utformes slik:

1. Finne frem til tillatt nivå plastemballasjeavfall (målsettingverdi).
2. Bestemme hvilket år man skal oppnå denne verdien (målsettingsår).
3. Oppstille mål for prosentvis reduksjon av plastemballasje frem mot målsettingsåret (reduksjonsmål).

Å fastsette hva et slik mål bør være i år og hvert år frem mot ønsket nivå er nådd, faller utenfor utvalgets mandat og kompetanse.

Når forslaget om konstant nivå er utformet, må det presiseres hvilke aktører som er forpliktet av bestemmelsen.

Utvalget ønsker å forplikte plastprodusent- og importør da det er mer hensiktsmessig enn å rette seg mot det offentlige, som kun i begrenset grad vil kunne påvirke kutt gjennom egne avgjørelser. I klimaloven er det regjeringen og stortinget som er pliktsubjektet, og loven retter seg ikke mot borgere eller private aktører. Forurensingsforskriften er derimot rettet mot forurenser, og tjener derfor bedre som eksempel. For å sikre at forurenser overholder sitt ansvar er det derimot hensiktsmessig å pålegge staten plikter. Dersom nasjonalt tak blir overskredet, kan ansvarlig myndighet sanksjonere plastemballasjeprodusentene i sin helhet ved kollektiv bøteleggelse. Etter modell av klimaloven § 5 må også regjeringen ta høyde for kuttmålet som egen post i budsjettproposisjonen for statsbudsjettet, for å sikre at finansiering av forslaget er ivarettatt.

11.4 Forslag

Utvalget anbefaler at man intensiverer satsningen på utvikling av teknologi som gjør det mulig å spore plast, og derfor også å få oversikt over mengden plastavfall fra alle relevante kilder. Dette vil gjøre det mulig å oppstille konkrete forslag til konstante nivåer avfallsmengder som det er mulig å gjenvinne innenfor EU-kravet for flere plastavfallskilder.

Utvalget foreslår:

- At plastemballasjeavfall kuttes med XX innen 2030, se § 20 i utkast til plastlov.
- Plastprodusentene skal sørge for å gjennomføre nødvendige tiltak for å nå målsettingen. Plastprodusentene må selv legge frem prognoser for egne kutt, se § 20 i utkast til plastlov.
- Dersom grensen blir overskredet skal plastprodusentene som håndterer plastemballasje i fellesskap bøtelegges, se § 20 i utkast til plastlov.
- Regjeringen skal ta høyde for plastavfallskuttet som egen post på budsjettproposisjon til statsbudsjettet, se § andre ledd, se fjerde ledd, se § 20 i utkast til plastlov.

¹⁰² Statistisk sentralbyrå, Avfallsregisteret, tabell 05282 for året 1995.

12 Merking og sporing av plast

12.1 Innledning og formål

At merking og sporing satt i system er en viktig forutsetning for bedre kontroll med mengden plast i omløp, som igjen kan være et viktig verktøy for tilsynsmyndigheter for oppfølging av etterlevelse av regelverk. Dette kan sørge for å sikre at forurenser faktisk betaler, og incentiveres til å utvikle mer bærekraftige produkter.

Resirkuleringskoder brukes til å identifisere hvilke materialer en vare er laget av for å forenkle sorteringen under gjenvinning eller annen bruk. Plasttyper har siden 1988 hatt et system for merkekoding for å lette sortering av plast ved gjenvinningsentre.¹⁰³ Plast identifiseres typisk av seks forskjellige tall (syv for andre), og en forkortelse i tekstform plasseres ofte under symbolet.¹⁰⁴ Utvikling og bruk av bedre merkings- og sporingsteknologi kan holde flere ulike typer plastikk adskilt i verdikjeden, bidra til mer effektiv og trygg resirkulering, og ivareta kvaliteten og gjenbruksverdien for plasten. Dette vil gi insentiv til flere aktører om økt grad av gjenvinning og gjenbruk.

Registre og sporingssystemer er blitt betegnet som «nøkkelen til fremskritt for å oppnå globale mål for sirkularitet».¹⁰⁵ Det finnes en rekke nye initiativer og tekniske løsninger som forbedrer sortering av plastikk og dermed øke gjenvinningsmengden, eksempelvis ved bruk av infrarøde prosedyrer for å skille mellom ulike typer plastikk. Andre metode inkluderer blant annet bruk av koder, lasermarkering eller maskinlesbare signaturer for å forenkle sortering og sporbarhet av plast.¹⁰⁶¹⁰⁷ Merking kan gi indikasjon på hvor egnet materialet er for gjenvinning. Innovative løsninger for sporbarhet i verdikjeden for plast gjennom blockchain-teknologi er under utvikling, i sammenheng med utviklingen av en standard for bærekraft og transparens.¹⁰⁸

En standard for sporbarhet til opprinnelse vil gjøre industrien i stand til å vise til ansvarlig praksis og klargjøre hvor plasten kommer fra. Dette vil bidra til å gjøre det lettere for leverandører og produsenter å velge sporbare, bærekraftige og sirkulære materialer, og gi leverandører og produsenter insentiver til å produsere slike materialer. Utvalget antar at det vil være i forbrukers interesse å ta mer bevisste valg med hensyn til produkters materialsammensetning og opprinnelse.

Videre vil forbedrede sporings- og merkingssystemer legge ytterligere til rette for informasjonsinnsamling for reversert logistikk og tilbakekalling av produkter, materialer og komponenter.¹⁰⁹ Muligheter for standardisering og ombruk, eksempelvis for visse typer

¹⁰³ ASTM International, «Standard practice for coding plastic manufactures articles for resin identification, (2020), url: <https://www.astm.org/Standards/D7611.htm> (lest 28.10.2020).

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Packnews, «Tre aktører starter partnerskap om sporing i plastverdikjeden» (2019), url: <https://www.packnews.se/no/tre-aktorer-starter-et-partnerskap-om-full-sporing-av-plast/> (lest 28.10.2020).

¹⁰⁶ Sensor Instruments, «Product marketing and product tracking, (2020), url: <https://www.sensorinstruments.de/presse.php?subpage=14&language=en> (lest 28.10.2020).

¹⁰⁷ Liebinger, «Marketing and coding of products», (2020), url: <https://liebinger-group.com/en/applicationmaterial/marketing-and-coding-of-plastics/> (lest 28.10.2020).

¹⁰⁸ Packnews, «Tre aktører starter partnerskap om sporing i plastverdikjeden» (2019), url: <https://www.packnews.se/no/tre-aktorer-starter-et-partnerskap-om-full-sporing-av-plast/> (lest 28.10.2020).

¹⁰⁹ Ibid.

plastemballasje for mat, kan enklere gjennomføres der sporings- og merkingssystemer legger til rette for det.

12.2 Problemanalyse

Eksisterende sporings- og merkingssystemer bidrar allerede til kontroll av plast i omløp og mer effektiv sortering. Ansvar for merking retter seg mot produsenter, som står nærmest til å gjennomføre merkingen ved utformingen av produktene. Ansvar for sporing retter seg både mot produsenter, importører og returselskaper for å sikre at plasten spores gjennom sitt livsløp.

Det enorme omfanget av plast som havner på avveie og ender i havet, tilsier at eksisterende merkings- og sporingssystemer ikke er utformet på en måte som i tilstrekkelig grad gir mulighet for å stille aktører til ansvar. Utvalget identifiserer også en utfordring knyttet til at når plast først havner på avveie og brytes ned i mindre biter, vil opprinnelig merking kunne forsvinne og sporing vanskeligere gjennomføres. Videre er merkingssystemer avhengig av at plasten faktisk havner på egnede steder for sporing for å være fullt ut nyttige.

Utvalget har identifisert flere utfordringer for dagens merkings- og sporingssystemer. Satsning på utviklingen av tekniske nyvinninger kan bidra til mer effektiv sporing og merking av plast. Utvalget har i det følgende valgt å fokusere på merkingssystemer, men bemerker at merkings- og sporingssystemer må sees i sammenheng, og nødvendigvis vil fungere i et samspill.

Krav til merking fremstår ikke i tilstrekkelig grad enhetlig utformet eller gjennomført, og dette bidrar til feilmerking og forvirring både hos produsenter, importører og forbrukere. Et illustrerende eksempel er chipsposer feilmerket med «resirkulerbar papirpose», som ikke kan resirkuleres fordi det er både papir og plast i emballasjen.¹¹⁰ Forbrukerne vil ikke nødvendigvis bruke tid på å sette seg inn i og vurdere produkters materialsammensetning, og som eksemplet om chipsposene illustrerer, kan feilmerking villedde forbrukeren og vanskeliggjøre effektiv sortering og avfallshåndtering. Enkelte produkter er feilmerket i flere år, og produkter som ikke passer inn i avfallsfraksjoner hos renovasjonsselskapene forbrennes. Energitalapene som følge av feilmerking må antas å være store.

For utvalget fremstår problemet todelt:

- Merking er ikke i tilstrekkelig grad enhetlig utformet, og produsenter og importører stilles ikke til ansvar for feilmerking som medfører energitap
- Merking har begrenset nytte dersom produktene er utformet av blandede materialer som ikke enkelt eller umulig kan resirkuleres

For første del av problemet følger videre utredning og forslag i det følgende. For andre del av problemet, se forbud mot visse typer emballasje under punktet om standardisering. Merking kan ikke bøte på materialsammensetning som ikke egner seg for resirkulering.

¹¹⁰ Tv2, «Slakter reklamen for Sørlandchips: - Denne kan ikke resirkuleres!» (2020), url: <https://www.tv2.no/a/11500229/> (lest 16.11.2020)

12.3 Valg av virkemiddel

Utvalget har vurdert ulike mulige virkemidler for å bøte på at merking ikke er tilstrekkelig enhetlig utformet, og at produsenter og importører ikke stilles til ansvar for energitap feilmerking medfører. Mulige virkemidler:

1. Lovfestet plikt til å betale et vederlag tilsvarende energitapet feilmerkingen innebærer. Produsenter og importører kan pålegges en lovfestet plikt til å betale et vederlag tilsvarende energitapet feilmerkingen av et produkt innebærer. Dersom produsenter og importører kan stilles til ansvar for energitapet feilmerking av deres produkter innebærer, vil de motiveres til å merke produktene på en enhetlig måte. Feilmerking forstås som merking av produkt som tilsier at produktet er egnet til en resirkuleringskategori, og at denne merkingen ikke svarer til produktets egentlige materialsammensetning. Både bevisste og ubevisste feil bør omfattes, for å i tilstrekkelig grad incentivere produsenter og importører til riktig merking. Plikten kan tenkes gjennomført som en del av produsentansvaret i plastloven.

Utvalget ser flere utfordringer med en slik lovfestet plikt. For det første melder det seg problemer med vurdering av hva som skal kvalifiseres som en feilmerking. Dette kunne tenkes å både omfatte merking av feil avfallskategori, og merking som er valgt mellom flere mulige merkingsalternativer der produktet først etter en nærmere vurdering av materialsammensetningen kan sies å tilhøre den ene eller andre avfallskategorien. Det kan også være uenighet om hvordan et produkt bør merkes. I chipspose-eksemplet fikk produsenten anbefalt å merke posen som «resirkulerbar papirpose», fordi produktet inneholdt mest papir. Direktøren i renovasjons- og gjenvinningsetaten reagerte sterkt på merkingen av posen og blandingen av plast og papir, og uttalte: «Vi må sørge for at slike produkter aldri kommer ut til markedet»¹¹¹. Dette må sees i sammenheng med andre del av problemet, se forbud mot visse typer emballasje under punktet om standardisering.

Utvalget anser en lovfestet plikt til å betale et vederlag tilsvarende energitapet feilmerkingen innebærer til å være vanskelig å gjennomføre uten at krav til merking er mer enhetlig og detaljert utformet.

2. Lovfeste at merking skal legge til rette for effektiv sortering og resirkulering. Lovfestingen vil heve ambisjonsnivået, og legge føringer for nærmere utforming av krav til merking som kan fastsettes i forskrift. Effektiv sortering og resirkulering bidrar til økt materialgjenvinning, og er i tråd med avfallshierarkiet, se plastloven § 9.

3. Forskrift om mer enhetlige og detaljerte krav til merking. Utvalget ser for seg at krav til enhetlige og mer detaljerte krav til merking kan omfatte krav til informasjon om materialsammensetning. En utfordring med dette alternativet kan være at dersom kravene blir for omfattende, kan det skape motvilje og økte kostnader hos produsenter og importører. Fordelen med mer enhetlige krav er at produsenter og importører sikres forutsigbarhet. Imidlertid vil forutsigbarheten avhengig av om kravene ofte må endres for å være i tråd med eventuelle nye krav som stilles fra EU. Enhetlige og detaljerte krav til merking kan legge til rette for enklere sortering og sporing. Nærmere utforming av krav bør utarbeides av ansvarlig myndighet i samarbeid med relevante aktører. Utvalget har av tidsmessige hensyn valgt å ikke prioritere et forskriftsforslag. Etter hvert som kravene til merking gjennomføres, kan en lovfestet plikt for å betale et vederlag tilsvarende energitapet feilmerkingen innebærer vurderes nærmere.

¹¹¹ Tv2, «Slakter reklamen for Sørlandchips: - Denne kan ikke resirkuleres!» (2020), url: <https://www.tv2.no/a/11500229/> (lest 16.11.2020)

12.4 Forslag

Utvalget anbefaler:

- Å utrede nærmere krav til merking og opprette forskrift om krav til merking av produkter, f.eks. med hjemmel i plastloven.
- At innovasjon knyttet til merkings- og sporingsteknologi fremmes, eks. gjennom utvidede muligheter for å søke statlige midler.
- Forbrukerinvolvering ved utforming av merking, for å få innsikt i hvordan merkingen bør utformes for å fremme riktig sortering.

Utvalget foreslår at merking skal legge til rette for effektiv sortering og resirkulering, se § 17 i utkast til plastlov.

13 Registerordning

13.1 Innledning og formål

En registerordning for plast er ment å sikre full oversikt over plast i omløp. Enkelte elementer i EE-registeret, jf. avfallsforskriften § 1-25 kan tjene som inspirasjon til utforming av en registerordning for plast. EE-registeret ble opprettet for å følge opp produsenter og importører av EE-produkter, og er produsentregisteret for elektroniske og elektriske produkter.

Et plastregister er ment å på samme måte følge opp produsenter og importører av plast, og bidra til kontroll av plast og plastprodukter i omløp. Et register for plast bør omfatte alle produsenter og importører av plast.

13.2 Problemanalyse

Utvalget anser en registerordning som nødvendig for å følge med på utviklingen av plast i omløp over tid. En registerordning kan også bidra til innsikt om hvor tiltak bør settes i kraft for å begrense plasttilførsel og forurensning.

En måte å gjennomføre en slik registerordning på kan være å stille krav om at produksjon og import av plast, ikke kan forekomme uten at dette registreres. Plasten kan tenkes registrert på ulikt vis, og for ulike formål vil ulike kategoriseringer være hensiktsmessige, eksempelvis etter type produkt (for eksempel poser eller emballasje), materialsammensetning (for eksempel kun plast eller blandet emballasje), vekt og størrelse.

Registerordningen kan tenkes gjennomført på som del av produsentansvaret, eller som et uavhengig krav som retter seg mot aktører uavhengig av produsentansvar. Dersom registerordningen knytter seg til produsentansvaret, retter ordningen retter seg mot produsenter og importører som allerede skal gjennomføre visse plikter, som medlemskap i returordning. Gjennomføringen av registerordningen kan da knyttes til eksisterende andre plikter, og antagelig bidra til mer effektiv gjennomføringen av registerordningen. Imidlertid vil en registerordning som ikke omfatter alle aktører uavhengig av produsentansvar, vanskelig kunne gi fullstendig oversikt over plast i omløp.

En mellomløsning kan være å stille krav om gjennomføring av en mer detaljert registrering for aktører omfattet av produsentansvaret, og et utvalg krav til informasjon fra andre aktører på markedet. Utfordringen ligger her i å legge registreringsplikten hos aktører som er nærmest til å sitte med nødvendig informasjon, og legge til rette for hvordan disse på effektivt vis kan registrere den. Dersom registerordningen skal omfatte alle aktører som befatter seg med plast, vil den nødvendigvis også favner om mange aktører som kun befatter seg med svært begrensede mengder plast. Gjennomføringen av registerordningen vil for disse aktørene i større grad avhenge av hvilke administrative kostnader registerordningen innebærer, og motviljen vil være større dersom den egne nytteverdien oppfattes som lav.

13.3 Valg av virkemiddel

Utvalget anbefaler tre virkemidler for registerordning for plast:

1. Hjemmel for opprettelse av registerordning for plast i forskrifts form. En slik registerordning er ment å registrere all plast i omløp, og må rette seg mot aktører uavhengig av om de er omfattet av produsentansvaret. Utvalget anser en forskrift om registerordning, etter modell fra EE-registeret, som formålstjenlig også for et plastregister. Det må foretas en nærmere utredning av hvilken informasjon som bør registreres og hvem registerordningen bør rette seg mot, før det kan gis et konkret forslag om hvordan forskriften for registerordningen burde se ut. Et viktig poeng i denne sammenheng er at en registerordning for all plast antagelig vil medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Aktørene vil være en heterogen gruppe, som i ulik grad vil ha forutsetninger for å sette seg inn i krav og gjennomføre registreringer. Forskrift om plastregisterordningen kan hjemles i plastloven.
2. Krav til produsenter og importørers kunnskap om plast i egen virksomhet. Et slikt krav vil innebære at produsenter og importører av plast, uavhengig av grensen for når produsentansvaret inntreffer, må ha kunnskap om plast i egen virksomhet. En slik bestemmelse er ment å legge til rette for grunnlaget for å gjennomføre registerordningen, både for produsenter og importører omfattet av produsentansvaret og de som ikke er omfattet. Krav om kunnskap etter denne bestemmelsen bør sikte mot at vesentlig informasjon om plast innhentes og lagres på forsvarlig vis.
3. Et særskilt krav til innrapportering for produsenter og importører omfattet av produsentansvaret. Dette kravet er ment som supplement til virkemiddel 2, og skal innebære mer utfyllende krav til innrapportering for produsenter og importører som er omfattet av produsentansvaret. Oppfyllelse av krav til registrering av plast kan oppfylles i sammenheng med andre krav, og medføre mindre økonomisk og administrativ belastning der informasjon er overlappende med andre krav til opplysninger. Begrunnelsen for mer utfyllende krav til rapportering for produsenter og importører omfattet av produsentansvaret, er at disse produsentene og importørene vil være ansvarlige for en større andel av plasten i omløp, og vil være

Nærmere krav til kunnskap fastsettes av ansvarlig departement.

13.4 Forslag

Som følge av tidsmessige hensyn, begrenser utvalget seg til å foreslå hjemmel til opprettelse av en plastregisterordning i plastloven. Nærmere krav til gjennomføring og utforming må utredes nærmere, og kan fremkomme i forskriftsform som EE-registeret i avfallsforskriften §1-25.

Utvalget foreslår:

- Nasjonalt plastregister for all plast, se § 16 i utkast til plastlov.
- Krav til produsenter og importørers kunnskap om plast i egen virksomhet, se § 13 i utkast til plastlov.

14 Standardisering

Utvalget har særskilt blitt bedt om å undersøke om dagens ordning for plastemballasje kan styrkes, for eksempel gjennom at produsentene får økt ansvar for platen fra starten av produksjonen. Derfor har utvalget undersøkt muligheten for optimalisering og standardisering av plastemballasje i designprosessen, samt utredet mulighetene for en innføring av ulike typer avgifter.

Det overordnede formålet med forslagene i de to følgende kapitlene er å øke andelen av plastavfall som blir materialgjenvunnet. Utvalget har fått innspill fra både Roaf og Bewi i prosessen med utredningen. Begge aktørene trekker frem at emballasje ikke er designet for materialgjenvinning som et av de største problemene knyttet til gjenvinning av plast.

Utfordringen med å øke bruken av materialgjenvunnet plast har både en kvantitativ og en kvalitativ side. En del av utfordringen er å materialgjenvinne store nok mengder plast. Vel så viktig er det at den utsorterte plastmengden har rett kvalitet, med lite kontaminering og er egnet for bruk i nye produkter. Etter utvalgets syn vil forslaget til standardisering og forslaget til avgifter bidra til å øke både materialgjenvinningen av plastavfall og etterspørselen etter materialgjenvunnet plast.

14.1 Innledning og formål

Med standardisering menes vanligvis prosessen med å implementere og utvikle tekniske standarder basert på konsensus. En standard er en felles oppskrift på hvordan noe skal lages eller gjennomføres.¹¹² Standarder kan være viktige virkemidler for å sikre ensartethet innenfor ulike bransjer og samfunnsområder. En standard utvikles ofte fra bransjeinitiativ og er som regel frivillige å bruke. Unntak er der standarder gjøres rettslig bindende av lovgiver eller gjennom avtaler. Fordelen med standardisering er at de gir felles retningslinjer for krav til for eksempel varer, og dermed forenkler prosessen for aktørene.

Mange tiltak mot plast retter seg mot håndteringen av plast som allerede er i omløp. Standardisering som virkemiddel skiller seg fra dette, ved at det retter seg mot hvordan plast er utformet og hvilke typer plast som er gunstige å benytte. Målet er å optimalisere og homogenisere plastavfallet.

Utvalget har vært i kontakt med flere aktører i forbindelse med utredningen. ROAF er skeptisk til om standardisering lar seg gjennomføre og kaller det en utopi. Plastprodusenten Bewi peker på designkrav for gjenbruk og resirkulering som en egnet løsning. Utvalget har i det videre arbeidet fokusert på slik optimalisering av plastemballasje særskilt.

I henhold til EUs emballasjedirektiv skal produsentenes emballasjebruk optimeres. Et mulig virkemiddel for å optimere emballasjen er standardisering. Med tanke på effekt kan det argumenteres for at tydeligere krav i form av standarder for plastemballasje er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå målsetningen om en mer sirkulær verdikjede for plast.

Potensialet standardiserte materialvalg og optimalisert bruk av plast har for å forebygge unødvendig bruk av plast og øke andelen plast som blir materialgjenvunnet, er stort.¹¹³ Standardiseringskrav kan føre til enklere sortering og bedre kvalitet på materialgjenvunnet

¹¹² Standard Norge, «Standardisering», (2020), url: <https://www.standard.no/standardisering/>.

¹¹³ Forum for sirkulær plastemballasje, «Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge» (2019).

plast. Dette vil i neste rekke også kunne redusere mengden plast som blir sendt til energigjenvinning.

Det kan tenkes flere ulike virkemidler for standardisering og optimalisering, som kan bidra til å forebygge plastavfall og begrense de negative miljøvirkningene av det plastavfallet som produseres. Standarder kan være frivillige, foreskrevet i lov eller forskrift, komme til som følge av bransjeavtaler eller følge av retningslinjer og incentiver.

Utvalget har diskutert følgende tiltak:

1. Lovfesting av typespesifikke standarder: for eksempel spesifikt for matemballasje, produktemballasje, og plastleketøy

Spesifikke standarder for eksempelvis utforming av matemballasje kan fremme både ombruk og gjenvinning. Som følge av tidshensyn, og i mangel av tilstrekkelig kunnskap om ulike plasttyper og deres egenskaper, har vi valgt å ikke utrede alternativet nærmere. Videre har ikke bredden av innspillene utvalget har mottatt en bred nok sammensetning til å foreslå en bransjestandard. En generell rettslig regulering vil ikke i tilstrekkelig grad kunne ta høyde for typespesifikke hensyn og utfordringer. Utvalget anbefaler at det arbeides videre med sektorspesifikke standarder, som er i samsvar med krav fra EU.

2. Forbud mot visse typer plast: for eksempel sort plast og blandet plast.

Et forbud mot noen plasttyper, eventuelt et forbud mot blandingsemballasje er et kraftig virkemiddel som vil kunne føre til en standardisering av plastavfallet som genereres. Ifølge bransjeorganisasjonen for avfalls- og gjenvinningsbransjen, Avfall Norge, er emballasje bestående av flere materialer et økende avfallsproblem.¹¹⁴ Et forbud mot blandet avfall kan blant annet begrunnes i energitapet ineffektiv resirkulering innebærer. Utvalget har vurdert forbud mot visse typer plast eller blandingsemballasje som et virkemiddel som kan være aktuelt. Utvalget har imidlertid ikke på nåværende tidspunkt det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å foreslå et slikt forbud, ettersom utvalget ikke har tid til å vurdere konsekvensene av et forbud i tilstrekkelig grad.

ROAF og Samfunnsbedriftene har gitt innspill på at blandet plastemballasje er en spesielt stor utfordring for materialgjenvinning av plast. Derfor innfører utvalget likevel et krav om at bruken av blandingsemballasje skal begrenses til det strengt nødvendige, se forslaget § 19 andre ledd. Dette er et mindre inngripende virkemiddel enn et forbud, som er ment å ramme bruken av sammensatt emballasje der den er unødvendig.

Utvalget bemerker i denne sammenheng at Norge er forpliktet til å gjennomføre engangsplastdirektivet, og at dette er et eksempel på at forbud brukes som rettslig virkemiddel for å begrense tilførselen av plast og incentivere til produktutvikling. Erfaringer fra gjennomføringen av forbud mot visse typer engangsplast kan være nyttige som bidrag til utforming av fremtidig regelverk.

3. Standardisering av utforming av plastemballasje samt grunnprinsipper for plastproduksjon

Utvalget har falt ned på dette tiltaket, fordi det mener balansen mellom innovasjon og økt grad av materialgjenvinning oppfylles best ved hjelp av generelle retningslinjer og bestemmelser om plastproduksjon, og krav til utforming av plastemballasje.

¹¹⁴ Tv2, «Slakter reklamen for Sørlandchips: - Denne kan ikke resirkuleres!» (2020), url: <https://www.tv2.no/a/11500229/> (lest 16.11.2020)

14.2 Problemanalyse

14.2.1 Grunnleggende krav til plastemballasjens utforming

Bestemmelsen som foreslås for grunnleggende krav til plastemballasjens utforming gjelder særskilt for plastemballasje, ettersom plastemballasje utgjør en stor andel av problemet med plastforsøpling. Andelen plastemballasje som blir satt på markedet er, som nevnt i punkt 5.2, stadig økende. Utvalget anser det hensiktsmessig å innføre særskilte tiltak for plastemballasje fordi det spesielt i denne avfallsfraksjonen er lav andel materialgjenvinning. For 2017 ble det rapportert at så lite som 30,6 prosent av innsamlet plastemballasje ble materialgjenvunnet.¹¹⁵

Hvis man sammenligner ordningen for plastavfall, som ikke oppnår en høy grad av materialgjenvinning, med panteordningen for drikkevareemballasje, finner man flere forskjeller. Blant de mange aspektene som gjør panteordningen effektiv, er at drikkevareemballasje har en egen avfallsstrøm, at innsamlingsgraden er høy, og at flaskene i stor grad er laget av samme materiale. En slik form for standardisering muliggjør en høy grad av materialgjenvinning.

Det er derimot ikke sikkert en lignende ordning er mulig for øvrig plastavfall. Mangel på egne avfallsstrømmer, kontaminasjon fra annen plast, samt at mange ulike plastsorter blandes i avfallsstrømmen medfører at dette arbeidet er krevende. En optimering av emballasjen kan imidlertid bidra til å unngå overemballering, samt å innovere emballasjematerialer og -løsninger som forenkler materialgjenvinning.

Ensartethet i plastavfallet er positivt for å forenkle materialgjenvinning, men det kan argumenteres for at standardisering alene ikke vil medføre større grad av materialgjenvunnet plast. Ifølge emballasjeforeningen er nærmere 80 prosent av emballasjen som settes på markedet i dag monomaterialer som i utgangspunktet er enkle å gjenvinne.¹¹⁶ Likevel er det gjennomgående lav andel av plastprodukter som inneholder materialgjenvunnet plast, og det er lite etterspørsel for det som faktisk blir materialgjenvunnet. Dette underbygges ytterligere av at andelen materialgjenvunnet drikkevareemballasje, til tross for standardiserte flasker og høy innsamlingsgrad, bare ligger på 33,5 prosent.¹¹⁷

Samtidig viser tall for plastemballasje fra næringslivet tegn til optimisme for standardisering av utforming av plastemballasje. Graden av materialgjenvunnet materiale for denne fraksjonen er til sammenligning på 53,8 prosent.¹¹⁸ Noen av årsakene som det pekes på er at dette avfallet inneholder få plastsorter, og at det stort sett er snakk om ren plast.¹¹⁹

Det kan tenkes ulemper ved innføring av påbud om standardisering. I noen tilfeller kan det til og med føre til økt generering av avfall dersom kravene er for strenge. Dette kan føre til at

¹¹⁵ Forum for sirkulær plastemballasje, «Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge» (2019), på side 2.

¹¹⁶ Forum for sirkulær plastemballasje, «Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge» (2019), på side 48.

¹¹⁷ Grønt Punkt, «Fakta og tall» (2019), url: <https://www.grontpunkt.no/om-oss/fakta-og-tall/> (lest 15.11.2020).

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Forskning.no, «Hva skjer med plast som kastes eller resirkuleres?» (2018), url: <https://forskning.no/forurensning-miljo-plast/hva-skjer-med-plast-som-kastes-eller-resirkuleres/1207646> (lest 28.10.2020).

fullt brukbare emballasjematerialer går til spille. I tillegg kan en for stor grad av standardisering hindre en videreutvikling av teknologien.¹²⁰

En særskilt problemstilling i denne sammenheng gjelder plastemballasje som er i kontakt med mat. Slik matvareemballasje utgjør en stor del av plastemballasjen på det norske markedet, og er samtidig en plastemballasjetype som det stilles strenge krav til med tanke på matsikkerhet. Bewi anser arbeidet med å øke andelen resirkulert plast i matvareemballasje som den største utfordringen knyttet til optimalisering av plastemballasje. Utvalget har av tidshensyn valgt å ikke utrede denne problemstillingen nærmere, fordi dette er et område i stor utvikling, både nasjonalt og gjennom EU. Utvalget bemerker at det stadig utvikles bedre løsninger for bruk av materialgjenvunnet emballasje, og har tro på at det i fremtiden vil finnes både trygg og mer miljøvennlig matvareemballasje.

Oppsummeringsvis bør det for utforming av plastemballasje etterstrebtes å bruke samme plastsort i mest mulig emballasje, samme plastsort i alle deler av en emballasje, færre og mindre etiketter, samt monomaterialer av høyest mulig kvalitet. Dette fordrer til en viss grad samkjøring mellom produsentene for å få den ønskede effekten.¹²¹

Årsakene til den lave andelen materialgjenvunnet plast er sammensatte. Dette medfører behov for ulike løsninger. Utvalget oppfatter krav til utforming av emballasje som en forutsetning for å øke andelen av materialgjenvunnet plast i nye plastprodukter. Samtidig erkjennes det at dette virkemiddelet må fungere i samspill med for eksempel en omlegging av avgiftene for å ha den ønskede effekten. For utredning av avgiftsforslag se eget punkt i utredningen.

14.2.2 Grunnprinsipper for plastproduksjon

Formålet med å innføre retningslinjer for plastproduksjon er å fremme økt materialgjenvinning og bedre ressursutnyttelse. Grunnprinsippene skal videre forbedre graden av materialgjenvinning ved å optimalisere materialbruk og forhindre uønskede typer av plast i plastprodukter. Med dette menes det å fremme design, fremstilling og anvendelse av produkter som er ressurseffektivt holdbare, for eksempel med hensyn til levetid eller egnethet for materialgjenvinning.

Grunnprinsipper for plastproduksjon bør etter utvalgets oppfatning gjelde for produksjon av alle plastprodukter, ikke bare for plastemballasje. Dette er i tråd med det overordnede formålet i plastloven, og vil forutsetningsvis bidra til en mer sirkulær verdikjede for all plast.

¹²⁰ NOU 2002:19, på side 65, url:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1ae56105223647ae93ce37e6ea508016/no/pdfs/nou200220020019000dddpdfs.pdf> (lest 19. november 2020).

¹²¹ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 47, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

14.3 Valg av virkemiddel

Standarder kan være frivillige, påbudt i lov, eller gjort til enighet i bransjeavtaler. Utvalget foreslår en delt løsning, som primært innebærer bestemmelser for plastproduksjon og emballasjeutforming i plastlovens § 10 og § 19. I forlengelsen av dette anbefaler utvalget at det tas initiativ til en bransjeavtale som konkretiserer designvalg for plastemballasje etter modell av den danske designguiden.¹²² Virkemidlene er ment å forsterke produsenters ansvar for utforming og produksjon av plastprodukter og emballasje.

Dagsaktuelle eksempler viser at bransjen selv innser fordelene med økt fokus på bærekraftig bruk av plast, og det dukker stadig opp nye eksempler som underbygger dette. Nylige tiltak fra Imsdal og Coca-Cola som skal brukt 100 prosent resirkulert plast i flaskene sine, viser at bransjen anser det som konkurransemessig gunstig å fremme materialgjenvinning.¹²³¹²⁴ Dette viser en vilje til innovasjon og kreative løsninger, selv uten bruk av rettslige virkemidler.

Pålegg om standardisering vil etter utvalgets oppfatning ha potensiale til å komme i konflikt med konkurransereglene og vil kunne utgjøre en restriksjon på fri flyt av varer etter EØS-avtalen. Utvalget mener derfor at det er lite gunstig å innføre strenge reguleringer da dette kan antas å påvirke innovasjonen som allerede eksisterer. I stedet foreslår utvalget to bestemmelser i forslaget til ny plastlov som søker å bidra til økt fokus på produksjonen av plastprodukter og utformingen av plastemballasje. Disse forslagene kan, i sammenheng med avgiftsforslagene nedenfor, bidra til en sirkulær verdikjede for plastavfall. Bedre kvalitet på plastavfallet, for eksempel i form av rene mono-plastmaterialer bidrar til at materialgjenvunnet plast blir et mer attraktivt produkt. Kobles dette sammen med en betydelig avgiftsøkning for jomfruelig plast mener utvalget virkemidlene kan legge til rette for en større etterspørsel av materialgjenvunnet plast.

14.4 Forslag

Utvalget anbefaler at man ikke gir påbud om standardisert design.

Utvalget foreslår:

- Å hjemle plikt til økt brukt av resirkulert materiale, se § 17 andre ledd i utkast til ny plastlov.
- Å innføre en avgift på jomfruelig plast, se § 21 i utkast til ny plastlov.

¹²² Forum for Cirkulær Plastemballage, «Designguide: Genbrug og genanvendelse af plastemballager til de private forbrugere» (2019).

¹²³ E24.no, «Coca-cola Norge går over til flasker av 100 prosent resirkulert pant» (2020), url: <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/3Jlaav/coca-cola-norge-gaar-over-til-flasker-av-100-prosent-resirkulert-plast>.

¹²⁴ Ringnes.no, «Lanserer Norges første vannflaske i 100 prosent resirkulert plast» (2020), url: <https://ringnes.no/nyheter/lanserer-norges-forste-vannflaske-i-100-prosent-resirkulert-plast/>

15 Avgifter

15.1 Innledning og formål

Utfordringen med å øke bruken av materialgjenvunnet plast kan ikke løses ved bare å øke tilgangen til materialgjenvunnet plast. Det er stadig økonomisk lønnsomt å bruke jomfruelig plast, og i tillegg er det færre utfordringer knyttet til materialsikkerhet og renhet. For å nå målsetningen om økt bruk av materialgjenvunnet plast, er det derfor nødvendig med ytterligere tiltak. Et mulig tiltak er økonomiske virkemidler.

Økonomiske virkemidler stiller i motsetning til andre regulatoriske virkemidler ikke bestemte krav til en gitt handling eller unnlattelse. Hensikten med økonomiske virkemidler er at de skal ha en motiverende virkning. Dette beror på at virkemiddelet gjør visse handlemåter mer lønnsomme enn andre. Mens normative virkemidler er dikotomiske, er økonomiske virkemidler graderbare – noe som medfører mulighet for å oppnå differensierte virkninger.¹²⁵ Dette understøttes også av OECD, som påpeker at økonomiske instrumenter kan være et effektivt virkemiddel i forebygging, minimering og forsvarlig håndtering av avfall. I tillegg kan avgifter bidra til at oppfyllingen av prinsippet om at forurenser betaler.¹²⁶

Formålet med disse forslagene er todelt. Først og fremst er formålet gi et incentiv til høyere bruk av materialgjenvunnet plast i emballasje. Samtidig er det også et formål at bruken av jomfruelig plast reduseres. Utvalget ser heller ikke bort fra at avgiftsendringene kan bidra til en mer enhetlig avfallsstrøm for plastemballasje. En viktig begrunnelse for dette formålet er at klimagassutslippene fra resirkulert plast er betydelig lavere enn det fra jomfruelig plast.¹²⁷

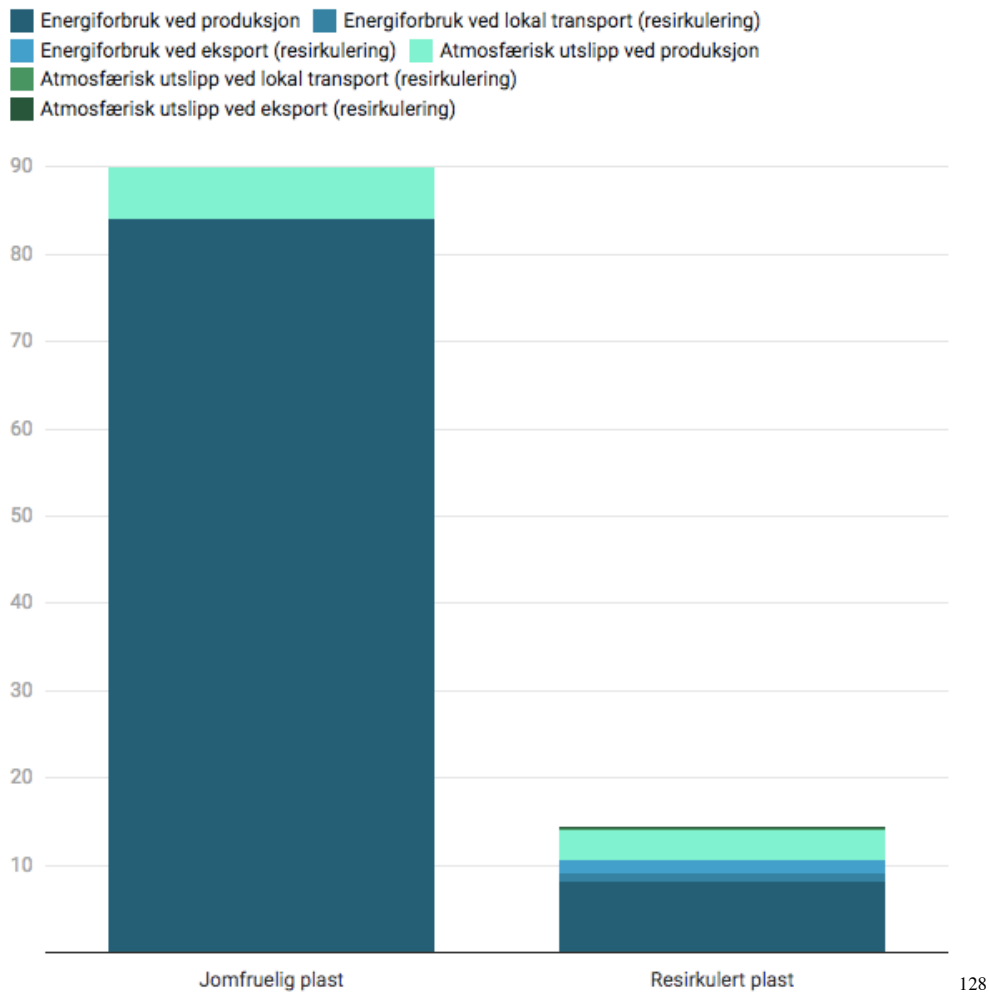
¹²⁵ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 80.

¹²⁶ OECD «Waste management and the circular economy in the selected OECD countries: Evidencence from environmental performance reviews» (2020), kapittel 4, under punkt 4.2, url: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264309395-en/1/2/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264309395-en&csp=eb1a6df214d830e8947687c08b10a07b&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e5603>

¹²⁷ OECD Environment Policy Papers, «Improving plastics management: Trends, policy responses, and the role of international cooperation and trade» (2018), under punkt 18 og figur 4, url: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/improving-plastics-management_c5f7c448-en#page8

Jomfruelig plast VS resirkulert plast: Sammenligning av energiforbruk og utslipp

Kilde: Wong, C. (2009), "A Study of Plastic Recycling Supply Chain 2010".



Ettersom formålet er å begrense bruken av jomfruelig plast samt og øke omfanget av materialgjenvunnet plast, anser utvalget at økonomiske virkemidler er et egnet alternativ. Avgifter kan fungere som en motivasjon til å begrense bruken mest mulig, noe som er avgjørende ettersom det i dag er manglende incentiver til å øke bruken av materialgjenvunnet plast.

Særavgifter er avgifter på bestemte varer eller tjenester som vanligvis er begrunnet i fiskale hensyn. Samtidig kan slike avgifter også benyttes for å prise produkter eller tjenester i tråd med samfunnets reelle kostnader. Et slikt eksempel er der et produkt har skadelige helse- eller miljøvirkninger.¹²⁹ Avgiftene vedtas av stortinget i plenum jf. Grl. § 75 bokstav a, etter forslag i statsbudsjett fra regjeringen. Avgiftene gjelder for ett år av gangen.

¹²⁸ Chee Wong, «A study of plastic recycling supply chain» (2009), url: <https://www.ciltuk.org.uk/portals/0/documents/pd/seedcornwong.pdf>

¹²⁹ Proposisjon 1 for budsjettåret 2021, «Skatter, avgifter og toll 2021», under punkt 10.1 om særavgifter.

Utvalget har diskutert og vurdert flere ulike økonomiske virkemidler. Med knapp tid til rådighet, samt begrenset samfunnsøkonomisk kompetanse, har utvalget funnet det mest hensiktsmessig å begrense mengden avgiftsforslag til avgiftsøkning på drikkevareemballasje og innføring av avgift på plastemballasje som ikke er drikkevareemballasje. I tillegg foreslås det å innføre miljøavgift på all jomfruelig plast.

15.2 Problemanalyse

15.2.1 Avgiftsøkning på drikkevareemballasje

I utgangspunktet er returordningen for drikkevareemballasje den ordningen med minst behov for tiltak, ettersom innsamlingsgraden er på nesten 90 prosent. Samtidig brukes det gjennomgående svært lite resirkulert plast i drikkevareemballasjen. Hovedgrunnen til at det ikke blir benyttet mer enn 10 prosent resirkulert plast i norske plastflasker er fordi det er mer økonomisk gunstig å bruke ny plast.¹³⁰ Aktørene har derfor tatt til orde for innføringen av en avgift som reduseres gradvis, i henhold til andelen resirkulert plast i flaskene. For å kunne nå målet om høyere andel av gjenvunnet plast i drikkevareemballasjen, er det ifølge Infinitum nødvendig med en omlegging av grunnavgiften til en avgift som belønner bruk av resirkulert materiale.¹³¹

Utvalget er enig i disse betraktningene, og mener innføringen av en slik avgift skaper et nødvendig incentiv for bransjen til å bruke en større andel av resirkulert plast i drikkevareemballasjen.

15.2.2 Innføring av avgift for plastemballasje

Med bakgrunn i de samme hensynene som er drøftet ovenfor foreslår utvalget å innføre en grunnavgift også for annen plastemballasje enn den som benyttes til drikkevareemballasje. Utvalget har vurdert to modeller, som redegjøres nærmere for nedenfor.

Alternativ 1:

Det første alternativet er å gradere avgiften etter hvor stor andel av den ferdige emballasjen som består av materialgjenvunnet materiale. 100 prosent ny plast medfører 100 prosent avgift, 80 prosent ny plast reduseres avgiften til 80 prosent og så videre. Dersom emballasjen kun inneholder materialgjenvunnet plast, vil det ikke bli ilagt avgift overhodet.

En fordel med et slikt alternativ er at den gir incentiver til å øke graden av materialgjenvunnet plast i emballasje. En ytterligere fordel med denne modellen er at sammenhengen med avgiftsmodellen for drikkevareemballasje gjør regelverket enhetlig. Dette skaper klarhet for aktørene og er også et tydelig signal om målsetningen om å øke graden av materialgjenvunnet plast.

Ulempen med dette er at man ikke fanger opp fordeler og ulemper med ulike plastsorter, og dermed ikke gir noe incentiv til å benytte mer egnede plastsorter. Det blir for eksempel like

¹³⁰ Infinitum, «Vil øke andelen resirkulert plast fra 10 til 80», (2020), url: <https://infinitummovement.no/sirkulaeravgift-resirkulert-plast-i-flasker/> (lest 23.10.2020).















¹³¹ Ibid.

lønnsomt med høy grad av resirkulert plast, uansett hvor gunstig plastsorten er sammenlignet med alternative plastsorter.

Alternativ 2:

I utstrekningen av ulempene med det første alternativet, er et annet alternativet å koble avgiften opp mot de ulike plastkategoriene som i stor utstrekning brukes i dag. Dermed graderes avgiften etter plastsortens egnethet for materialgjenvinning. En fordel med denne løsningen er i tillegg til å differensiere etter materialets egenskaper, at avgiften kan endres i takt med utviklingen nye materialer og løsninger for gjenvinning.

Plastic Resin Identification Codes

 PETE	 HDPE	 PVC	 LDPE	 PP	 PS	 OTHER
Polyethylene Terephthalate	High-Density Polyethylene	Polyvinyl Chloride	Low-Density Polyethylene	Polypropylene	Polystyrene	Other
Common products: Soda & water bottles; cups, jars, trays, clamshells	Common products: milk jugs, detergent & shampoo bottles, flower pots, grocery bags	Common products: cleaning supply jugs, pool liners, twine, sheeting, automotive product bottles, sheeting	Common products: bread bags, paper towels & tissue overwrap, squeeze bottles, trash bags, six-pack rings	Common products: yogurt tubs, cups, juice bottles, straws, hangers, sand & shipping bags	Common products: to-go containers & flatware, hot cups, raors, CD cases, shipping cushion, cartons, trays	Common types & products: polycarbonate, nylon, ABS, acrylic, PLA; bottles, safety glasses, CDs, headlight lenses
Recycled products: clothing, carpet, clamshells, soda & water bottles	Recycled products: detergent bottles, flower pots, crates, pipe, decking	Recycled products: pipe, wll siding, binders, carpet backing, flooring	Recycled products: trash bags, plastic lumber, furniture, shipping envelopes, compost bins	Recycled products: paint, cans, speed bumps, auto parts, food containers, hangers, plant pots, razor handles	Recycled products: picture frames, crown molding, rulers, flower pots, hangers, toys, tape dispensers	Recycled products: electronic housings, auto parts
						

132

I Sverige er avgiftene for plastemballasje differensiert etter om plasttypen er resirkulerbar eller ikke. For å oppnå den laveste avgiften må produktet være sammensatt av de anbefalte plasttypene (PE, PP, PET) samt være uten tilsetningsstoffer. Sort plast, og emballasje med merker over 60 prosent kan ikke oppnå den laveste avgiftsgraden.¹³³ Utvalget anbefaler en lignende modell for avgiftene på plastemballasje i Norge.

15.2.3 Innføring av avgift på jomfruelig plast

Målsetningen med en avgift på jomfruelig plast er at plastens faktiske kostnader skal gjenspeiles i sluttprisen til et plastprodukt, og slik sett at markedskreftene skal bidra til en økning av mer miljøvennlige alternativer. Forbrukeradferd vil antagelig bli påvirket av en slik

¹³² Kilde: <https://www.eteam.co.uk/materials/plastics/> (lastet ned 30.11.20).

¹³³ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 28, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

avgift, der denne inkorporeres i produsentenes kostnadskalkyler, og medfører høyere priser på produkter som etterspørres. Høyere priser vil kunne medføre at forbrukerne omgår seg etter alternative produkter, som i sin tur kan føre til at produsentene velger andre materialer enn plast eller plast med høyere andel gjenvunnet materiale. Samtidig kan det å gjøre jomfruelig plast dyrere bidra til å gjøre materialgjenvunnet plast mer konkurransedyktig på pris, og dermed være et ledd på veien mot et sirkulært plastkretsløp.

Mange av aktørene utvalget har vært i kontakt med stiller seg positive til en innføring av avgift på jomfruelig plast. ROAF og Samfunnsbedriftene utdypet i tillegg at dette er et nyttig virkemiddel for å oppfordre produsenter til å ta i bruk mer resirkulert plast. Dette vil i tur også medføre høyere etterspørsel etter materialgjenvunnet plast. Et særtrekk ved økonomiske virkemidler er den såkalte «forplantningseffekten». Dette innebærer at en avgift veltes fra ett ledd til det neste i omsetningskjeden, og dermed til slutt ender hos det siste leddet – forbrukeren.¹³⁴ Det er ikke til å komme unna at denne effekten kan slå usosialt ut. Særlig for forbrukere vil en slik avgift kunne ramme skjevt, ettersom prisen på sluttproduktet mest sannsynlig vil øke. Likevel er dette den løsningen som samlet sett medfører en mest effektiv formålsoppnåelse.¹³⁵ De negative sosiale virkningene antas avhjulpet ved at avgiften stimulerer til bruk av materialgjenvunnet plast samt alternative materialer som ikke er plast.

En avgift på jomfruelig plast vil, i de tilfellene det ikke finnes andre egnede alternativer, utgjøre en byrde for produsentene. Det hjelper ikke at en avgift gir incentiver til materialgjenvunnet plast, der dette ikke er et reelt alternativ. Likevel har utvalget falt ned på at en avgift på jomfruelig plast er riktig for å utjevne den økonomiske fordel materialet har sammenlignet med materialgjenvunnet plast. Utvalget mener en generell avgift på all jomfruelig plast vil bidra til formålet på flere måter. For det første vil det å gjøre denne plasten dyrere bidra til å øke etterspørselen etter materialgjenvunnet plast. Avgiften vil også medføre at prisen på plastprodukter bedre speiler den reelle kostnaden. I tillegg er en slik avgift i tråd med målsetningen om å redusere bruken av plast. Samtlige aktører utvalget har fått innspill fra har vært positive til dette forslaget.

Utvalget anser en avgift på jomfruelig plast som helt nødvendig for å minske prisforskjellen mellom ny og resirkulert plast, og derav bidra til at materialgjenvunnet plast blir mer konkurransedyktig. Forslaget er i overensstemmelse med målet om å redusere tilførselen av nytt plastavfall, og vil dermed angripe problemet ved roten. Avgiften vil incentivere til økt bruk av materialgjenvunnet plast i for eksempel plastemballasjeproduksjon. Avgiften vil også medføre at prisen på plastprodukter bedre speiler den reelle kostnaden ved å bruke plast i utgangspunktet.

Utvalget har ikke utredet hvor høy den eksakte avgiften burde være, ettersom dette er en vurdering av en mer politisk karakter. Av hensynet til effektivitet anbefales det likevel at avgiften settes høyt nok til at den blir merkbar for plastprodusentene. I Nederland er avgiftsraten for plastemballasje til sammenligning satt veldig høyt for å unngå bruk av plastemballasje. Avgiften er 640 € per tonn plastemballasje, noe som er ment å incentivere produsenter til bedre emballasjeutforming.¹³⁶

¹³⁴ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 83.

¹³⁵ Ibid, på side 85.

¹³⁶ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 29, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf

15.3 Valg av virkemiddel

Plasseringen av særavgifter i regelhierarkiet er tradisjonelt sett gjort i forskrift. Ettersom avgiftene er utsatt for regelmessige endringer kan det argumenteres for at dette er det mest hensiktsmessige. Samtidig kan det være virkningsfullt å løfte avgifter inn i selve lovteksten, for å tydeliggjøre betydningen av en avgift på plast. Eventuelt kan det tenkes en kombinasjon av ulike virkemidler – for eksempel avgift på jomfruelig plast i lovs form og endringer i forskrift om særavgifter for avgiftsøkning på drikkevareemballasje og annen plastemballasje. Det er sistnevnte alternativ utvalget foreslår.

Avgiften på jomfruelig plast innføres i lovs form for å tydeliggjøre miljøpåvirkningen av jomfruelig plast, og for å fremheve viktigheten av å redusere bruken av jomfruelig plast til fordel for å øke bruken av materialgjenvunnet plast. Endringene i avgiftene for drikkevareemballasje, samt innføringen av avgift på plastemballasje anses best oppfylt gjennom forskriftsendring.

15.4 Forslag

Utvalget anbefaler:

- Øking av grunnavgiften på drikkevareemballasje (endring av forskrift 12. november 2001 om særavgifter kapittel 3-5 om avgift på drikkevareemballasje) Utvalget anbefaler en gradert miljøavgift som korresponderer med andelen materialgjenvunnet plast i drikkevareemballasjen. Grunnavgiften er dermed utformet slik at 100 prosent jomfruelig plast medfører 100 prosent avgift, 90 prosent ny plast medfører 90 prosent av avgiften mv.
- Innføring av avgift for plastemballasje, utenom drikkevareemballasje ved tillegg av kapittel 3-5a i forskrift om særavgifter. Utvalget anbefaler en avgift gradert etter plastemballasjens egnethet for materialgjenvinning.

Utvalget foreslår en hjemmel for avgift på jomfruelig plast, se plastloven § 21. Avgiften beregnes per kilo omsatt på det norske markedet.

16 Tilsyn, kontroll, håndheving og straff

16.1 Tilsyn og kontroll

For at plastloven, herunder den nye produsentansvarsordningen skal få de tilsiktede virkningene, er det nødvendig med kontrollmekanismer for å overse at aktørene oppfyller sine forpliktelser. Monitorering og sanksjonering av aktører som ikke etterkommer regelverket kan være avgjørende for å sikre likebehandling, og for å redusere problemet med gratispassasjerer.¹³⁷

Tilsyn kan ha stor innflytelse på risikoen for at regelbrudd oppdages. Den største effekten vil jevnlig og obligatorisk kontroll ha.¹³⁸ Riktignok er det den opplevde oppdagelsesrisikoen, og ikke den faktiske som har betydning for etterlevelsen, noe som medfører at jevnlig stikkprøver har vel så stor effekt.¹³⁹ Gjennom tilsyn kan det således avdekkes overtredelser som ellers vil være vanskelige å oppdage.

I dagens tilsynsordning forvalter og håndhever miljødirektoratet reglene i forurensningsloven, produktkontrollloven, klimakvotelovent, lov 2. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven), og naturmangfoldloven med tilhørende forskrifter.¹⁴⁰ Det er med andre ord tale om en omfattende tilsynsvirksomhet. Med tilsyn siktes det her til både stikkprøvekontroller og fortløpende og systematiske kontroller av aktørenes virksomhet under produsentansvarsordningen.

I 2019 ble det utført 720 tilsyn av håndteringen av avfall, og det ble avdekket brudd ved omtrent 50 prosent av tilsynene.¹⁴¹ Det har vært vanskelig å finne informasjon om tilsynene som ble gjennomført kan knyttes opp mot plastproblematikk særskilt, men det ser i hvert fall ut som om et fokusområde har vært forbrenningsanlegg og deponier i Norge. Rapportene fra 2019 tyder på at behovet for tilsyn med avfallsbransjen er betydelig. Behovet for kontroll må imidlertid avveies også mot bruken av tid, personalressurser og økonomi. Utvalget ser for seg at kontrollen av rapporteringsforpliktelser i tillegg til registerordningen vil utgjøre den største utvidelsen av tilsynet med plastprodusentene, returselskapene og plastavfallskjeden for øvrig. Mesteparten av dette tilsynet kan likevel utføres som postale tilsyn, som innebærer dokumentkorrespondanse fremfor fysiske tilsyn.

Deler av tilsynet bør likevel utføres som fysiske kontroller/målinger. Dette er hensiktsmessig for eksempel i form av stikkprøver for å kontrollere om andelen av krav til materialgjenvunnet grad er tilstrekkelig høy. Som følge av lovforslaget for øvrig får tilsynsmyndighetene samlet sett flere nye oppgaver med registrering og oversyn med plastprodusentansvaret.

¹³⁷ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 40, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf.

¹³⁸ NOU 1995:4 punkt 17.3.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Miljødirektoratet, «Tilsyn», (2020), url: <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/roller/tilsyn/myndighetsomrader/>

¹⁴¹ Miljødirektoratet, «Årsrapport» (2019).

16.2 Valg av virkemiddel

Det kan tenkes flere ulike organisatoriske modeller for et tilsyn med produsentansvarsordningen for plast. Tilsynsoppgaven kan for eksempel legges til en uavhengig tredjepartsorganisasjon, slik som det er gjort for produsentansvarsordningene i Danmark. DPA-system er en selveiende, ideell organisasjon opprettet med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven for å administrere produsentansvarsordningene for blant annet elektronisk avfall. Dette innebærer også å ivareta driften av produsentregistre.¹⁴² Fordelen med en slik løsning er at den sikrer nøytralitet og upartiskhet. Samtidig bryter en slik løsning med tradisjonen for tilsyn i Norge, og det vil medføre betydelige administrative omrokninger.

Utvalget har likevel falt ned på at det er Miljødirektoratet som skal føre tilsyn etter loven. Begrunnelsen for dette er både fordi det samsvarer best med det øvrige regelverket for tilsyn på miljøområdet, og fordi de økonomiske konsekvensene blir mindre av å innlemme det i dagens ordning enn å opprette et nytt uavhengig organ. Fordelene ved å legge tilsynet til et nytt organ anses ikke å overstige ulempene.

Bestemmelsen er utformet som en nøytral tilsynsforpliktelse med loven, i motsetning til en konkret opplisting av de ulike bestemmelsene ansvarlig myndighet skal føre tilsyn med. Utvalget foretrekker en løpende henvisning til ansvarlig myndighets oppgaver gjennom de øvrige bestemmelsene i loven.

16.3 Forslag

Utvalget foreslår å legge tilsyn til ansvarlig myndighet, se § 29 i utkast til plastloven.

16.4 Håndheving, straff og sanksjon

En regel som er kjent og forstått av dem den omfatter, kan likevel bli brutt.¹⁴³ I oktober 2020 ble for eksempel 12 aktører pålagt tvangsmulkt for å ha unndratt seg medlemsplikten i returselskap.¹⁴⁴ Unndragelse kan skyldes mangel på motivasjon til å følge regelen.

Motivasjon kan man få på ulikt vis. Regelen kan gi en fordel, eller den kan stemme med moralske overbevisninger. I noen tilfeller kan respekt for lover og regler være tilstrekkelig. En regels effektivitet vil likevel i stor grad handle om at pliktsubjekter vurderer fordeler, ulemper, og risikoen de løper ved å bryte eller følge den.¹⁴⁵ Overtredelse av en regel bør derfor innebære en konsekvens.

Det er plastprodusenter på det norske markedet som er pliktsubjektet i drøftelsen under. Utvalget ser ikke på staten som pliktsubjekt. Temaet er like fullt relevant for produsentansvaret, eksempelvis under 2008/98/EF (rammedirektivet for avfall), eller for begrensningene på eksport av plastavfall til ikke OECD-land som trer i kraft 1. januar 2021.¹⁴⁶ Utvalget har heller ikke vurdert mulighetene for å oppstille et erstatningsansvar under

¹⁴² Dansk produsentansvar System, «Funktion og formål», (2017), url: <https://www.dpa-system.dk/da/DPA/Om-DPA-System/Funktion-og-formaal> (lest 15.11.2020).

¹⁴³ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 45.

¹⁴⁴ Dagsavisen, «Gratispassasjerer må punge ut» (2020), url: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/gratispassasjerer-ma-punge-ut-1.1791364> (lest 26.11.2020).

¹⁴⁵ Ibid, på side 145 til 147.

¹⁴⁶ Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Miljøkriminalitet nr. 68 S. (2020–2021), under punkt 1.5.10.

plastloven. Det utelukker sivil ansvarliggjøring av plastprodusent. Avgrensningen er gjort utelukkende av hensyn til tid, og ikke fordi utvalget vurderer erstatning som mindre viktig.

16.5 Valg av virkemiddel

Å håndheve regulering handler om å endre uønsket adferd.¹⁴⁷ På bakgrunn av vår problemforståelse (se eget punkt i utredningen), anser utvalget uønsket adferd som:

- a. Adferd som fører til plastforurensninger og plastavfall i miljø.
- b. Overdrevent forbruk av plast som bidrar til økte mengder plastavfall.

I mandatet blir utvalget bedt om å utrede plastprodusentansvaret, og det er derfor også plastprodusentens adferd vi forsøker å påvirke. Til dette kan man innvende at plastforsøpling kan skyldes at en tredjepart (forbruker) ikke tar tilstrekkelig ansvar for å håndtere plastavfall. I litauisk lov om emballasje og håndtering av emballasjeavfall er det oppstilt særskilt plikt for forbruker: «Consumers must make use of the organized packaging and packaging waste management systems».¹⁴⁸ Overtredelse av plikten kan medføre straffeansvar, se loven artikkel 12. Utvalget har diskutert om det er behov for en å oppstille særskilt ansvar for tredjepart i utkast til plastlov, men har ikke rukket å utrede forslaget nærmere.

For å sikre håndheving som er egnet til å endre adferd, må pliktsubjektet analyseres.¹⁴⁹ Utvalget har hatt begrensede muligheter til å analysere plastprodusentenes motivasjoner og adferd inngående. Strategier som utvalget har utredet for å endre adferd har tatt utgangspunkt i det allerede-eksisterende produsentansvaret i gjeldende rett, og premisset har derfor hele tiden vært å ta i bruk rettslige virkemidler for å påvirke. Et alternativ kunne ha vært å ta i bruk pedagogiske virkemidler, dersom tilfellet er at uønsket adferd skyldtes uvitenhet eller manglende kunnskap. Det kan utvalget imidlertid til dels avkrefte. På en undersøkelse sendt ut i forbindelse med utredningen oppga plastprodusent Bewi Energy følgende:

- Selskapet opplever rollefordelingen i dagens regelverk som tydelig.
- Det er ingenting som er uklart for dem under dagens ordning.

Et sentralt spørsmål i reguleringsteori er om pliktsubjektet er velvillig eller kan komme til å unndra seg plikter.¹⁵⁰ Utvalget har ikke gått i dybden på dette. Det burde bemerkes at plastprodusenten selv i økende grad går i bresjen for å endre egen adferd. Et eksempel er Coca-Cola som har satt seg som mål å bruke 100 prosent resirkulert plast i sine flasker fra tidlig 2021, for å redusere bruk av jomfruelig plast.¹⁵¹ I utvalgets undersøkelse etterspurte plastprodusent Bewi Energy designkrav som kan bidra til økt materialgjenvinning, og positivt på spørsmål om innføring av avgift på jomfruelig plast, og krav til økt andel materialgjenvunnet materiale i emballasje i utvalgets undersøkelse. Like fullt er det også

¹⁴⁷ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011), abstract: «Enforcing regulation».

¹⁴⁸ Law No. IX-517 on the management of packaging and packaging waste.

¹⁴⁹ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011), abstract: «Enforcing regulation» .

¹⁵⁰ Ibid, på side 231.

¹⁵¹ E24.no, «Coca-Cola Norge går over til flasker av 100 prosent resirkulert pant» (2020), url: <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/3Jlaav/coca-cola-norge-gaar-over-til-flasker-av-100-prosent-resirkulert-plast> (lest 24.11.2020).

eksempler på unndragelse under gjeldende produsentansvar, slik nevnt innledningsvis. I 2020 har Miljødirektoratet bedt 220 produsenter av plastemballasje dokumentere at de er medlem til et godkjent returselskap.¹⁵²

Det er med andre ord behov for å ta i bruk sanksjoner og straff for å sikre etterlevelse av ny regulering, og forhindre unndragelse. Slik vil man kunne endre uønsket adferd.¹⁵³ For å unngå overdreven bruk av straff, er det anbefalt at handlinger eller unnlateres kriminaliseres dersom fem hensyn gjør seg gjeldende:¹⁵⁴

1. Straff skal være nødvendig.
2. Andre sanksjoner er ikke tilstrekkelige (subsidiaritetshensynet).
3. Den vernede interessen er viktig nok.
4. Overtredelsen er alvorlig.
5. Det er mulig å håndheve et regelbrudd.¹⁵⁵

Under gjeldende regelverk kan en produsent bli bøtelagt for brudd på plikter fremsatt i avfallsforskriften, dersom ikke forholdet omfattes av strengere straffebestemmelser. Det gjelder for plikter som følger av b.la § 32 om «håndtering av næringsavfall».¹⁵⁶

Utvalget vurderer det som hensiktsmessig å videreføre straffeansvar for følgende plikter oppstilt under det nye plastprodusentansvaret.

- a. For brudd på plikt til medlemskap i returselskap, se § 12.
- b. For plikt til deltakelse i plastregister, se § 16.
- c. For brudd på plikt om at drikkevareemballasje skal bestå av minst 30 prosent materialgjenvunnet plast, se § 18 andre ledd.
- d. For overtredelse av reglene i §§ 22 til 26 (for returselskap).
- e. Dersom nasjonalt tak for plastemballasje blir overskredet, se § 20 tredje ledd.

Utvalget vurderer alle hensyn skissert opp i nr. 1 til 5 som gjeldende for disse pliktene. Det er nødvendig å straffe plastprodusentene for å endre adferd, og det er lite trolig at andre sanksjoner kan gi tilstrekkelig incentiver alene. Det at handlinger som fører til avfall under gjeldende produsentansvar kan medføre straffeansvar tilsier at det finnes støtte hos lovgiver i at den vernede interessen er viktig nok, og tilsvarende for overtredelse av plikt ved gjentatt eller grov forsømmelse av plikt (se drøftelse nedenfor om tilfeller der det er tilstrekkelig med administrativ sanksjon). Tilsyn med plikt til medlemskap i returselskap etter § 12 og til deltakelse i plastregister etter § 16 byr på få praktiske utfordringer for håndheving som er

¹⁵² Miljødirektoratet, «Plastinnsamling: Jakter gratispassasjerer» (2020), url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/juni-2020/plastinnsamling-jakter-gratispassasjerer/> (lest 15.11.2020).

¹⁵³ Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011), abstract: «Enforcing regulation».

¹⁵⁴ NOU 2003:15 Fra bot til bedring på side 145.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Se avfallsforskriften §19-7 jf. forurensingsloven § 32.

kjent for utvalget. Det samme gjelder dersom et returselskap bryter en plikt. Det er større utfordringer forbundet med brudd på plikt om 30 prosent drikkevareemballasje i materialgjenvunnet plast. Det er likevel identifisert få aktører på dette området, som skal gjøre tilsyn håndterbart.

Den virkelige utfordringen ligger i å bøtelegge plastemballasjeaktører dersom nasjonalt tak for plastemballasje blir overskredet. Det er med stor usikkerhet utvalget foreslår å etablere en grenseverdi, og grunnlaget for å foreslå sanksjonering er tilsvarende usikkert. Det er mange mulige utfordringer med et slikt forslag: EU-rett kan forhindre en slik begrensning på plastprodusentenes adferd, det samme gjelder internasjonale handelsforpliktelser. Å bøtelegge plastemballasjeprodusentene i fellesskap vil være i strid med rettsprinsippet mot kollektiv straff, et straffeansvar som for lengst er forlatt. Av hensyn til tid og ressurser har ikke utvalget utredet denne problemstillingen tilstrekkelig til å foreslå sanksjon av denne plikten.

For de øvrige pliktene anser utvalget det som lite hensiktsmessig å anbefale kriminalisering, ettersom utvalget antar at andre sanksjoner vil være tilstrekkelige for å ivareta etterlevelse. Utvalget bemerker også at pliktene er gjennomgående vanskeligere å håndheve, ettersom pliktene i større grad fordrer teknologiske fremskritt og utvikling utenfor plastprodusentens kontroll. Fordi straff er utelukket, har utvalget vurdert ulike administrative sanksjoner. Slike sanksjoner kan også omfatte forhold som er straffbare, men utløses ved en lavere terskel. En betingelse ved bruk av administrative sanksjoner er at det finnes et forvaltningsorgan som kan håndheve og sanksjonere disse. Det fordrer også klageadgang.¹⁵⁷

De administrative sanksjonene som er tatt i bruk for gjeldende produsentansvar er:

- Inndragelse av godkjenning som returselskap.
- Tvangsmulkt.

Utvalget viderefører bruken av dette.

16.6 Forslag

Utvalget foreslår:

- At ansvarlig myndighet kan sikre overholdelse av plikter under plastprodusentansvaret ved tvangsmulkt, se §33 i utkast til plastlov.
- At overtredelse av §§ 12, 16 og 18 andre ledd kan straffes med bøter, se § 34 i utkast til plastlov.
- At overtredelse av pliktene i §§ 22 til 26 kan straffes med bøter, dersom inndragelse av godkjenning som returselskap ikke er mer hensiktsmessig, se § 34 i utkast til plastlov.

¹⁵⁷ NOU 2003:15 Fra bot til bedring på side 147.

17 Valg av lovs form

17.1 Innledning

Utvalget har tatt mange avveininger for å vurdere hvilke virkemidler som ville vært mest hensiktsmessige for å oppnå de to overordnede formålene som er oppstilt i mandatet: Å redusere bruk av plast, og å øke graden av plastgjenvinning. Dette med produsentansvaret som utgangspunkt. Slik Thorstein Eckhoff skisserer i sin bok om *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, står vi overfor et ressurs- og miljøspørsmål der staten er henvist til indirekte innflytelse utelukkende. Det gjelder å sette grenser gjennom lovgivning, beskatning og informasjonsvirksomhet. Dette må skje innen visse grenser, og bruken av samtlige virkemidler er forbundet med ulike typer omkostninger og ulemper, påpeker Eckhoff.¹⁵⁸ Denne beskrivelsen gir gjenklang hos utvalget. Der valg av virkemiddel har skapt store og engasjerende diskusjoner, har refleksjoner rundt ulemper og omkostninger vært nesten fraværende; Det ville være for omfattende å begi seg ut på i nesten alle diskusjoner utvalget reiser. For ikke å nevne manglende politisk vilje, gjensidig avhengighet med utlandet, forpliktelser til frihandel under EU og WTO, og antatt motstand fra næringslivet for mange av forslagene vi fremmer. Alt det ovennevnte trekkes frem som grensesettende faktorer i Eckhoffs bok.¹⁵⁹

Så, hvilke påvirkningsmåter har vært tilgjengelige for oss i arbeidet med å skjerpe og forhåpentligvis utvide produsentansvaret? Dersom vi tar utgangspunkt i Eckhoffs tekst, er det fire ulike måter å påvirke til ønsket adferd: fysisk, normativt, økonomisk og pedagogisk.¹⁶⁰ Disse kan ligge til grunn for hvilke valg vi har tatt underveis i arbeidet.

17.2 Fysiske virkemidler – om plastdesign og form

Med fysiske virkemidler henviser Eckhoff til strukturer og muligheten styresmakter har til å utøve innflytelse gjennom eksempelvis å bestemme hvor man kan bygge, eller hvor en fabrikk skal ligge. Det viser til det offentliges mulighet til å påvirke gjennom eget handlingsrom.¹⁶¹ Etter produsenter og importører har vært hovedgjenstand for vår utredning, har utvalget vært bundet av at det offentliges handlingsrom over produsentansvaret er begrenset. Det kunne kanskje ha stimulert til bedre designløsninger for plastemballasje, om en plastfabrikk lå side om side med et avfallsdeponi, men det er utenfor det vi har undersøkt. Likevel har utvalget brukt betydelig med tid på plastens faktiske utforming, som man kan innvende er en fysisk struktur i seg selv. I arbeidet med punktet om standardisering, så utvalget på ulike måter å sikre at plastemballasje utformes på en måte som gjør det enklere å utvinne. Det ble diskutert å lovfeste typespesifikke standarder (normativt virkemiddel), innføre forbud mot visse typer plast (normativt virkemiddel), samt å innføre avgift på jomfruelig plast (økonomisk virkemiddel). Utvalget falt til slutt ned på et kompromiss: Å hjemle grunnleggende retningslinjer for plastemballasjeutformingen, men oppmuntre plastprodusentene til å gå i bresjen for en bransjeavtale.

¹⁵⁸ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 14.

¹⁵⁹ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 kapittel 1 – IV «Noen grensesettende faktorer».

¹⁶⁰ Ibid, på side 29.

¹⁶¹ Ibid, på side 29.

17.3 Plastloven som «pedagogisk» virkemiddel

Utvalget har også diskutert hvorvidt det er nødvendig også å ta i bruk pedagogiske virkemidler for å sikre produsentansvaret. Roaf (avfallsdeponiet) og Samfunnsbedriftene (interesseorganisasjonen til blant annet avfallshåndtererne) har opplyst til utvalget at dagens regelverk er uklart for dem. Dette på tross av at forurensningslovens bestemmelser om eksempelvis gjenvinning, ble revidert i 2016 for å klargjøre regelverket for aktørene som er underlagt det.¹⁶² Oppdragsgiver WWF har på sin side vært opptatte av å understreke at vi bør legge vekt på formålsbestemmelser. Disse er viktige for ikke-jurister. For å bøte på forvirring og uklarhet i dagens regelverk for plast, har vi forsøkt å regulere plastprodusentansvaret i én lov. Selv om virkemiddelet er rettslig, er selve ideen bak loven og utformingen et forsøk på å gjøre innholdet mest mulig tilgjengelig. Det skal man ikke undervurdere virkningen av. Da klimaparagrafen i Grunnloven gikk fra å være § 110 b til § 112, hev deler av miljøbevegelsen seg rundt og arrangerte «Klimafestivalen § 112» for første gang i januar 2015. Fordi endringene i selve bestemmelsen ikke har fått stor betydning for gjeldende rett, er det grunn til å tro at det var «navnebyttet» alene som har vært påskuddet for festivalen. Den er blitt markert hvert år siden som under påskudd av å være folkets klimafestival.¹⁶³

Utvalget har også diskutert behovet for å påvirke forbrukeren gjennom pedagogiske virkemidler. Som tredjepart i produsentansvaret spiller forbrukeren en essensiell rolle hver gang hun planter en flaske, eller kjøper en plastpose på butikken. Å utrede pedagogiske virkemidler mot denne viktige tredjeparten er det derimot ikke blitt tid til.

17.4 Valg av lovs form for forslaget

Ettersom utvalget har arbeidet med hvordan plastprodusentansvaret, og dette fremgår av lov, har rettslig regulering som virkemiddel vært tanken fra start. Et reelt alternativ til dette som vi har diskutert, har vært å undersøke mulighetene for en avtale. Fra 1995 til 2017 ble eksempelvis produsentansvaret for emballasje regulert i en egen bransjeavtale. Eckhoff oppstiller flere fordeler bak å velge avtale fremfor lovfestet plikt. Man kan gå lenger i en avtale enn det man kan ha myndighet til i lovform, samtidig som man kan dempe potensielle konflikter. Videre vil en frivillig part mulig ha bedre foranledning til å slutte seg til ordningen, når hun selv har vært med å utforme den. Samtidig er også ulempene flere, påpeker Eckhoff. Myndighetene kan bli for forsiktige ved en avtaleinngåelse for å bøye av mot konflikt, og avtalene kan neglisjere almene hensyn.¹⁶⁴ Velger man derimot å regulere et område ved å oppstille påbud og forbud for å få frem ønsket adferd, medfører det også et behov for et særskilt kontrollapparat. Generelle regler risikerer også å bli svært kompliserte i sin form, om de skal treffe alle relevante variasjoner de er ment å regulere.¹⁶⁵

Dette har også vært tilfellet med bransjeavtalen som gjald forut for produsentansvaret i emballasjeforskriften, som led under gratispassasjerer som unnlot å delta i returselskapsordningen. Da bransjeavtalen ble erstattet med hjemmel i forskriften, erklærte direktøren i returselskapet Norsirk at det endelig skulle bli slutt på gratispassasjerene.¹⁶⁶ Slik

¹⁶² Prop 89 om endringer i forurensningsloven (avfallsdefinisjoner m.m) (2015 – 2016) på side 5 til 6.

¹⁶³ Hentet fra Klimafestivalen § 112 sine nettsider, url: www.klimafestivalen112.no

¹⁶⁴ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 74.

¹⁶⁵ Ibid, på side 66.

¹⁶⁶ Norsirk, «Konkurransen på like vilkår», url: <https://norsirk.no/forskrift-produsentansvar-pa-emballasje-trer-kraft-1-september-2017/> (lest 15.11.2020).

gikk det derimot ikke. I 2020 måtte Miljødirektoratet sende ut varsel om tvangsmulkt til 102 av de største gratispassasjerene, som har unndratt seg plikten til medlemskap og finansiering av returselskap. Ytterligere 220 aktører måtte under lupen.¹⁶⁷

17.5 Normative virkemidler: Hvor langt går plikten

Eckhoff skisserer i sin bok opp hva som er egnet til å få personer til å etterleve eller å bryte, rettsregler. På miljørettsfeltet er det en litt annen øvelse enn på strafferetten, som han holder drøftelsen opp mot. Kunnskap om reglene, motivasjon til å følge reglene, samt fordeler ved å gjøre dette, kan tippe vektskålen. Det samme gjelder moralsk overbevisning om at reglene er viktige. I 1982 skrev Eckhoff at «Forurensning og forsøpling er det nok mange som forarges over, men ikke like sterkt som over forbrytelser mot enkeltpersoner»¹⁶⁸. Den påstanden står seg fremdeles, om ikke like sterkt i dag. Det er en god påminner for utvalget om at det moralske fundamentet på miljøfeltet kan stå svakere dersom det plikter er på kollisjonskurs med andre rettigheter, og at dette kan skape forakt for reglene. Eksempelvis dersom en avgift eller en utvidet plikt rammer små bedrifter uforholdsmessig hardt.

Skal man likevel lykkes i å tvinge frem regelen gjennom plikt, må pliktsubjektet oppleve at det er en risiko for å bli oppdaget, og en risiko for en reaksjon som er egnet til å fremtvinge oppfyllelse.¹⁶⁹ Her er det flere straffereaksjoner å velge mellom: straff, inndragning, erstatningsansvar, tilbakekallelse av bevilling, tap av retten til å drive næring, pålegg om å opphøre med en virksomhet, løpende mulkt for å tvinge frem etterlevelse som offentlige virkemidler. Dersom man regulerer i tråd med allmenhetens moralske overbevisninger, kan man også håpe at reaksjoner fra samfunnet bidrar til yttergående «straff» i form av dårlig omdømme.¹⁷⁰ Utvalget har kun sett på de straffereaksjonene som er brukt til å sikre plastprodusentansvaret allerede, og det er i hovedsak straff og tvangsmulkt. Med mer tid til rådighet hadde det vært vel så interessant å se på mulighetene for å søke erstatning av plastprodusenter. Dette kunne eksempelvis skjerpet ansvaret på en hensiktsmessig måte, men også være egnet til å øke moralske oppslutning om reglene fordi det er et så håndfast og konkret eksempel på at forurenser betaler.

17.6 Økonomiske virkemidler: En pisk i gulrotklær

Det siste virkemiddelet er økonomiske virkemidler. Et økonomisk virkemiddel skiller seg fra det normative på flere vis. Det er ikke egnet til å gi en pliktfølelse, da oppmerksomheten kun er rettet mot det som er lønnsomt eller ikke. Det kan gi økonomiske virkemidler en klar fordel over plikt, påpeker Eckhoff. Dersom målet med en regulering er å kutte utslipp, vil plikten sette en fast grense for tillatte utslipp. Holder man seg under grensen, har man få incentiver til å kutte mer. En avgift kan derimot motivere til å begrense utslippene mest mulig, fordi graden av lønnsomhet øker i takt med kuttet.¹⁷¹ Utvalget har vurdert mulighetene for å utrede både tilskudd og avgifter, men falt raskt ned på sistnevnte. Forslaget om avgift på jomfruelig plast forslag har allerede støtte i næringen. Avfallshåndterer Roaf og plastprodusent Bewi Energy

¹⁶⁷ Miljødirektoratet, «Plastinnsamling: Jakter gratispassasjerer» (2020), url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/juni-2020/plastinnsamling-jakter-gratispassasjerer/> (lest 15.11.2020).

¹⁶⁸ Eckhoff, *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983 på side 46.

¹⁶⁹ Ibid på side 54.

¹⁷⁰ Ibid, på side 52.

¹⁷¹ Ibid, på side 81.

svarte begge at de stilte seg bak en eventuell innføring av avgift, for å stimulere til økt grad gjenbruk av resirkulert plast.

Det hadde imidlertid vært interessant å rette seg mot den siste, og ganske essensielle brikken ved en eventuell avgiftsøkning: forbrukeren. Slik diskutert i utredningens punkt om avgift, er det ikke til å komme unna at den en avgift veltes nedover i omsetningskjeden og sånn sett kan slå usosialt ut. Det er nettopp dette overskriften «pisk i gulrotklær» henspeler på. Der etterlevelse av regelverket kan gi plastprodusentene en fordel, vil forbrukerne kunne oppleve avgiftsøkningen som en pisk.

17.7 Plastloven i sammenheng

Samtidig som utvalget utreder mulighetene for et utvidet plastprodusentansvar, utvikler miljørettsfeltet seg foran øynene våre. Av tidsmessige årsaker har ikke utvalget hatt anledning til å utrede hvilken betydning det kan få for vårt plastlovutkast, men vi kan trekke frem noen eksempler. I mai vurderte eksempelvis Miljødirektoratet tiltak for å bekjempe utslipp av mikroplast. De færreste anbefalingene er normative. Miljødirektoratet foreslår for eksempel at man undersøker hvordan man kan bygge mer slitesterke dekk for å bekjempe mikroplast i svevestøv, og at idrettsforeninger får ansvaret for å ivareta fotballbaner med gummigranulat, så dette ikke forurenses. Fordi kunnskapen om mikroplast fremdeles er mangelfull, er hovedtrykket lagt på å styre forskning, overvåking og internasjonalt samarbeid.¹⁷²

Direktoratet sitter også med en utredning av produsentansvaret for marin forsøpling, der utfallet foreløpig er ukjent. På samme tid må også regjering, storting og departementet jobbe sammen for å sørge for at Norge overholder forpliktelsene etter EUs rammedirektiv for avfall, og EUs rammedirektiv om engangsplass. Og mens utredningen ferdigstilles aviser Høyesterett dom i klimasøksmålet mot staten.

På bakgrunn av den korte gjennomgangen over, konkluderer utvalget med at det foregår en stadig økende rettsliggjøring på miljørettsfeltet. Å vedta en egen plastlov kan derfor rett og slett være «moteriktig», og har slik vi ser det et potensiale til å bli tatt godt imot.

¹⁷² Miljødirektoratet, «Tiltak- og virkemiddelvurdering mot mikroplast» (2016).

18 Administrative og økonomiske konsekvenser

Miljøskader og ulemper er en kostnad for samfunnet det er vanskelig å sette en eksakt økonomisk pris på.¹⁷³ Konsekvensene av verdens plastforsøpling er enorme for alt liv i havet, og utgjør en trussel mot det marine livsgrunnlaget.

Plastforsøpling fra land i Norge påvirker, som for mange andre miljøproblemer, ikke bare oss selv. Plastforsøplingen av havene er et globalt problem, og det er viktig at Norge går foran som et godt eksempel og foregangsland for andre stater. I tillegg er virkningene av plastforsøpling langsiktige. Dette medfører et behov for å vektlegge langsiktige konsekvenser i beslutninger som tas nå. Prinsippet kommer også til uttrykk i GrL § 112. I tillegg skal lovgiver på miljørettens område innføre tiltak etter føre-var prinsippet.

De estimatene som allerede eksisterer maler et skremmende bilde. Som nevnt i problembeskrivelsen estimeres det at 8400 tonn plast tilføres havet fra Norge hvert år.¹⁷⁴ Globalt estimeres det til mellom 4,8 og 12,7 millioner tonn årlig.¹⁷⁵ Så sent som i oktober 2020 kom en ny rapport fra Australske forskere som anslår at det ligger 14 millioner tonn mikroplast på havbunnen.¹⁷⁶ Skadepotensialet for livsgrunnlaget i havet er enormt, og det haster dersom man skal klare å reversere konsekvensene av den massive plastforsøplingen.

Utvalget mener derfor at de eventuelle økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i denne utredningen ikke kan veie tyngre enn behovet for utvidelsen av reguleringen for produsentansvarsordningen.

Utvalget understreker at det, i en kort utredningsperiode med begrensede ressurser, er vanskelig å tallfeste konsekvenser for foreslåtte tiltak utdypende. En fullstendig samfunnsøkonomisk analyse etter utredningsforskriften 2-2 er vanskelig å forene med de forutsetningene utvalget har i faget. Nedenfor følger derfor en grov skissering av kostnadene og besparelsene utvalget ser for seg at forslagene kan generere.

De mest omfattende konsekvensene av forslagene, både økonomisk og administrativt, er utvidelsen av produsentansvarsordningen. Ordningen som i dag gjelder i hovedsak plastemballasje og enkelte andre plastkategorier forslås utvidet til å gjelde alt plastavfall fra landbaserte kilder. Konsekvensene av denne endringen antas å være betydelige, både med tanke utvidelse av antall aktører og i omfang.

Videre vil veiledningsarbeid, informasjonsarbeid og kampanjer i forbindelse med innføring av en ny lov om plastprodusentansvaret, vil ha økonomiske konsekvenser. Utvalget antar likevel at en plastlov som sådan vil skape merkbart engasjement på egen hånd, og at de økonomiske konsekvensene derfor ikke blir så store.

Administrative og økonomiske konsekvenser av en ny rapporteringsordning med tilhørende tilsyn, samt nye krav til registerordninger antas videre å ha en viss betydning både for avfallsmyndighetene og for plastprodusenter og returselskap. I hovedsak er dette ikke tale om

¹⁷³ Hans Chr. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett 4. utgave* (2015), på side 59.

¹⁷⁴ Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» (2020), på side 12, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf.

¹⁷⁵ Jenna R. Jambeck, Geyer, Wilcox m. fl., «Plastic waste inputs from land into the ocean» (2015), på side 768, url: https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71_2.pdf, lest 28.10.2020

¹⁷⁶CSIRO, «14 million tonnes of microplastics on seafloor» (2020), url: <https://www.csiro.au/en/News/News-releases/2020/14-million-tonnes-of-microplastics-on-seafloor> (lest 25. Oktober 2020).

en omfattende utvidelse. Etableringen av et register vil I tillegg sikre likere konkurransevilkår, og bedre overholdelse av regelverket. Dette vil i tur kunne redusere antallet gratispassasjerer.

Avgiftsforslagene utvalget har foreslått vil også medføre økonomiske konsekvenser.

Omlagning av avgiftene for drikkevareemballasje vil ettersom produsentene bruker høyere grad av materialgjenvunnet plast i flaskene medføre et økonomisk inntektsfall for staten.

Dette søkes oppveiet både med innføring av avgift på emballasje for øvrig og en grunnavgift på jomfruelig plast. Samlet sett anser utvalget det klart at de positive virkningene oppveier de negative.

De administrative og økonomiske konsekvenser på bakgrunn av utvidelse av virkeområdet av produsentansvarsordningen vil også medføre en økt administrativ byrde for returselskapene. Samtidig vil dette bedre oppfylle prinsippet om at forurenser betaler, og det vil medføre en besparelse for det kommunale avfallsarbeidet. Ettersom en stor del av utfordringen med plast i havet skyldes manglende oversikt over omfanget av plast i omløp, er konsekvensene store dersom rapporteringsordningene ikke skjerpes. Dette taler for å la hensynet til effektiv monitorering få gjennomslag til tross for økte administrative og økonomiske konsekvenser.

Samlet sett antas det at en klarere ansvarsfordeling også vil føre til besparelser for verdikjeden, ved at rett aktør også får det fulle økonomiske ansvaret for avfallshåndteringen. Tydeligere ansvarsfordeling, samt en reduksjon av grensen for medlemsplikt i returselskap, vil også medføre færre gratispassasjerer og en redusert belastning på de øvrige plastprodusentene.

Forenkling av regelverket er et vesentlig formål med forslaget til ny plastlov. En slik forenkling kan blant annet bidra til at aktørene sparer tid og ressurser på å orientere seg om sine rettigheter og plikter. Dette vil også kunne avlaste avfallsmyndighetene fra veiledningsarbeid, herunder gjøre håndhevelsen av regelverket mer effektiv.

Forslaget innebærer enkelte nye plikter for produsenter og importører, som kan medføre økte kostnader og administrative byrder. Hoveddelen av konsekvensene bunner likevel i at omfanget av ordningen utvides.

De andre vesentlige konsekvensene kan best sammenfattes ved den økte negative miljøpåvirkningen som sannsynligvis vil inntreffe dersom forslagene ikke blir innført. Økningen i bruken av plast har skutt i været de siste tiårene, og det er ingen grunn til å tro at økningen vil stagnere uten kraftige virkemidler.

De samlede besparelsene for miljøet antas å være betydelige ved innføring av forslagene. En mindre negativ miljøpåvirkning fra plastproduksjon har positive konsekvenser for det marine miljøet, og for klimautslipp. Med miljøkonsekvenser som er langtsekkende og uoversiktlige er det forsvarlig å foreslå tiltak i tråd med føre-var prinsippet. Forslagene vil i sum ha en positiv miljøinnvirkning.

19 Kildeliste

Lover

Lov 17. juli 1925 nr. 11 (svalbardloven).

Lov 27. februar 1930 nr. 2 (Jan-Mayen loven).

Lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's Øy og Dronning Maud Land m.m. (bilandsloven).

Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensingsloven).

Lov 23. desember 1988 nr. 104 om produktansvar (produktansvarsloven)

Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

Lov 2. april 1993 nr. 38 om fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven).

Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

Lov 9. mai 2003 nr. 31 (miljøinformasjonsloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

Forarbeider

NOU 1977:11 «Utkast til lov om vern mot forurensninger og forsøpling med motiver».

NOU 1995:4 «Virkemidler i miljøpolitikken».

NOU 2002:19 «Avfallsforebygging – En visjon om livskvalitet, forbrukerbevissthet og krettløpstenkning».

NOU 2003:15 «Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektiv sanksjonssystem med mindre bruk av straff».

Prop. 62 L (2015–2016) «Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv)».

Prop. 1 LS (2020–2021) «Skatter, avgifter og toll 2021».

Prop. 16 L (2014–2015) «Endringer i tannhelsetjenesteloven (tiltak for å unngå krysssubsidiering)».

Prop 89 L (2015–2016) «Endringer i forurensingsloven (avfallsdefinisjoner m.m).

Forskrifter

Forskrift 1. juli 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften).

Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensingsforskriften).

Forskrift 22. desember 2004 nr. 1878 om utøvelse av fisket i sjøen (utøvelsesforskriften).

Direktiver

Direktiv nr. 1994/62/EF om emballasje og emballasjeavfall (emballasjeavfallsdirektivet).

Direktiv nr. 2000/53/EF om kasserte kjøretøy (bilvrakdirektivet).

Direktiv nr. 2006/66/EF om batterier (batteridirektivet).

Direktiv nr. 2008/98/EF om avfall (revidert rammedirektiv for avfall).

Direktiv nr. 2012/19/EU om elektriske og elektroniske produkter (EE-avfallsdirektivet).

Direktiv 2018/852.

Direktiv nr. 2019/904/EU om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (engangsplastdirektivet).

Utenlandske rettskilder

Law no IX-517 on the management of packaging and packaging waste.

Lbk nr. 1218 af 25. November 2019 om miljøbeskyttelse.

Litteratur

- Aftenposten, «Strengere krav til luftkvalitet fra nyttår», 2015, url: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Rjd5/strengere-krav-til-luftkvalitet-fra-nyttaar>, (lest 15. november 2020).
- Andrady, Anthony L og Mike A. Neal «Applications and societal benefits of plastics» (2009), url: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2873019/> (lest 28. oktober 2020).
- ASTM International, «Standard practice for coding plastic manufactures articles for resin identification, (2020), url: <https://www.astm.org/Standards/D7611.html> (lest 28. oktober 2020).
- Backer, Inge Lorange og Kristin Ramm, *Lovteknikk og Lovforberedelse*, 2000.
- Baldwin, Robert Martin Cave and Martin Lodgne, *Understanding regulation: Theory, strategy and practice*, 2011.
- Bryggeri- og drikkevareforeningen, «Brus- og vannprodusenter», url: https://www.drikkeglede.no/brus_og_vannprodusenter/ (lest 24. november 2020).
- Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett 4. utgave*, 2015.
- Dagsavisen, «Gratispassasjerer må punge ut» 2020, url: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/gratispassasjerer-ma-punge-ut-1.1791364> (lest 26. november 2020).
- Dansk produsentansvar System, «Funktion og formål», 2017, url: <https://www.dpa-system.dk/da/DPA/Om-DPA-System/Funktion-og-formaal> (lest 15. november 2020).
- Deloitte, «Reducing plastic pollution and creating a true circular economy for plastics through extended producer responsibility: Analysis for the status and potential of EPR for plastics in Norway for WWF» 2020, url: https://www.wwf.no/assets/attachments/Report_Deloitte_AS_WWF.pdf.
- Deloitte, «Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi», delutredning 3, 2020, url: https://www.regjeringen.no/contentassets/70958265348442759bed5bcbb408ddcc/deloitte_kunnskapsgrunnlag-sirkular-okonomi_virkemidler-delutredning-3.pdf#page=18&zoom=100,41,133 (lest 29. november 2020).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)», 2016.
- E24, «Coca-cola Norge går over til flasker av 100 prosent resirkulert pant», 2020, url: <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/3Jlaav/coca-cola-norge-gaar-over-til-flasker-av-100-prosent-resirkulert-plast> (lest 24. november 2020).
- Eckhoff, Torstein *Statens styringsmuligheter særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, 1983.
- EØS-notatdatabasen, «Endring av emballasjedirektivet (del av pakke sirkulær økonomi)» 2020, posisjonsnotat, url: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/okt/endring-av-emballasjedirektivet-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502199/> (lest 30. oktober 2020).

European Commission, «A European strategy for plastics in a circular economy», 2020, url: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/plastics-factsheet-challenges-opportunities_en.pdf (lest 10. oktober 2020).

Forum for sirkulær plastemballasje, «Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge», 2019.

Handelens Miljøfond, «Materialstrømmen til plast i Norge – hva vet vi?», 2020.

Helseth, Lars Egil, «Plast» i Store norske leksikon, 2019, url:

<https://snl.no/plast> (lest 30. oktober 2020).

Infinitum, «Vil øke andelen resirkulert plast fra 10 til 80», 2020, url:

<https://infinitummovement.no/sirkulaeravgift-resirkulert-plast-i-flasker/> (lest 23. oktober 2020).

Infinitum, «Årsrapport 2019» på side 13, url:

https://infinitum.no/arsmelding-vis/27/c7d2cfa03eab48e2053906b0f40a5321/Infinitum_Arsrapport_2019.pdf (lest 15. oktober 2020).

Jambeck, Jennar R, Geyer, Wilcox m. fl., «Plastic waste inputs from land into the ocean» 2015, url:

https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71_2_.pdf (lest 28. oktober 2020).

Kandidatnummer 123, «Rettslige utfordringer ved mikroplast», 2016, url:

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/15454/152863254.pdf?sequence=1>

Kandidatnummer 665, «Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen og forholdet til miljøtiltak knyttet til elektrisk energi i Norge», 2011, url:

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/19451/117619.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (lest 6. november 2020).

Klimafestivalen § 112, url:

www.klimafestivalen112.no (lest 20 oktober 2020).

Klima- og miljødepartementet, «Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi», stortingsmelding nr. 45 (2016-2017).

Klima- og miljødepartementet, «Miljøavtale om plastprodukter» (2020), url:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/miljoavtale-om-plastprodukter/id2702585/> (lest 17. september 2020).

Liebinger, «Marketing and coding of products», 2020, url:

<https://leibinger-group.com/en/applicationmaterial/marking-and-coding-of-plastics/> (lest 28. oktober 2020).

Lund & Co for Samfunnsbedriftene, «Produsentansvaret: Hva er aktørenes roller og ansvar?» (2020), url:

<https://www.samfunnsbedriftene.no/media/5900/produsentansvar-lund-co-betenkning-juni-2020.pdf> (lest 1. september 2020).

Mepex: «Sources of micropollution to the marine environment», 2014, url:

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M321/M321.pdf> (lest 15. oktober 2020).

Mepex og SALT, «Underlag for å utrede produsentansvarsordningen for fiskeri- og akvakulturnæringen» rapport for miljødirektoratet, 2018.

Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus om marin forsøpling» 2020, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020).

Miljødirektoratet, «Oppdatert tiltaks- og virkemiddelvurdering mot marin forsøpling», 2020, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/september-2020/vurdering-av-tiltak-for-a-forebygge-marin-forsopling/> (lest 14. oktober 2020).

Miljødirektoratet, «Forskriftsutkast til forbud mot enkelte produkter av plast», 2020, url: <https://hoering.miljodirektoratet.no/LastNedVedlegg/9311> (lest 1. november 2020).

Miljødirektoratet, «Kunnskapsstatus om mikroplast» 2020, Url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/mai-2020/mikroplast-vurdering-av-tiltak-for-a-bekjempe> (lest 14. oktober 2020).

Miljødirektoratet, «Plastinnsamling: Jakter gratispassasjerer», 2020, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/juni-2020/plastinnsamling-jakter-gratispassasjerer/> (lest 15. november 2020).

Miljødirektoratet, «Tiltak og virkemiddelvurdering mot mikroplast», 2019, url: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/fagmeldinger/2020/mai-2020/mikroplast-vurdering-av-tiltak-for-a-bekjempe-utslipp/> (lest 17. november 2020).

Miljødirektoratet, «Tilsyn», 2020, url: <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/roller/tilsyn/myndighetsomrader/> (lest 10. oktober 2020).

Miljødirektoratet, «Utslipp av klimagasser i kommuner og fylker: Spørsmål og svar», url: <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimagassutslipp-kommuner/sporsmal-og-svar/> (lest 10. oktober 2020).

Miljødirektoratet, «Årsrapport» 2019.

Norsirk, «Konkurranse på like vilkår», url: <https://norsirk.no/forskrift-produentansvar-pa-emballasje-trer-kraft-1-september-2017/> (lest 15. november 2020).

Norsk lovkommentar, merknad til § 1 i Lov 16. juni 2017 om klimamål.

Nrk, «Kun 10 prosent av flaskene du panter blir til nye flasker», (2017), url: <https://www.nrk.no/norge/kun-10-prosent-av-flaskene-du-panter-blir-til-nye-flasker-1.13521764> (lest 15. oktober 2020).

Nrk, «Fpu vil ha pant på snusbokser», url: <https://www.nrk.no/osloogviken/fpu-vil-ha-pant-pa-snusboksar-1.14313725> (lest 24. oktober 2020).

OECD, «Waste management and the circular economy in the selected OECD countries: Evidence from environmental performance reviews», 2020, url: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264309395-en/1/2/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264309395-en&csp=eb1a6df214d830e8947687c08b10a07b&itemGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e5603> (lest 30. oktober 2020).

Packnews, «Tre aktører starter partnerskap om sporing i plastverdikjeden» (2019), url: <https://www.packnews.se/no/tre-aktorer-starter-et-partnerskap-om-full-sporing-av-plast/> (lest 28. oktober 2020).

Regjeringen, «Endring av rammedirektivet for avfall (del av pakke sirkulær økonomi)», posisjonsnotat 2020, url: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/des/endring-av-rammedirektivet-for-avfall-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502169/> (lest 27. november 20).

Sensor Instruments, «Product marketing and product tracking, 2020, url: <https://www.sensorinstruments.de/presse.php?subpage=14&language=en> (lest 28. oktober 2020).

Standard Norge, «Standardisering», 2020, url: <https://www.standard.no/standardisering/> (lest 28. oktober 2020).

Statistisk sentralbyrå, Avfallsregisteret, url: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfregno?fane=om> (lest 28. oktober 2020).

Stortingets presidentskap, Dokument 16, «Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011, (2011–2012).

The Economist, «Why Lithuanians cash in on their trash» 2020, url: <https://www.economist.com/europe/2020/01/11/why-lithuanians-cash-in-on-their-trash> (lest 10. oktober 2020).

Tv2, «Slakter reklamen for Sørlandchips: - Denne kan ikke resirkuleres!» (2020), url: <https://www.tv2.no/a/11500229/> (lest 16. november 2020).

Wong, Chee, «A study of plastic recycling supply chain» 2009, url: <https://www.ciltuk.org.uk/portals/0/documents/pd/seedcornwong.pdf>.

20 Vedlegg

Vedlegg I: Forskrift om mikroplastforurensning

§ XX Formål

Bestemmelsene i dette kapitlet har som formål å fremme menneskers helse og trivsel og beskytte vegetasjon og økosystemer ved å sette minstekrav og målsetningsverdier til kvalitet av utendørsluft, vann og jord, og sikre at disse blir overholdt, og ved å sette krav til overvåking av og informasjon om konsentrasjonen av primær mikroplast.

§ XX Virkeområde

Forskriften regulerer utslipp av mikroplast fra:

- a. Dekkslitasje
- b. Kunstgressbaner,
- c. Plastbasert maling,
- d. Syntetiske tekstiler,
- e. Plastpellets,
- f. Kosmetikk,
- g. Avløp og overvann.

§XX Definisjoner

Som mikroplast regnes forekomster av plast under 5 millimeter. Som primær mikroplast regnes produkter laget i tilsvarende størrelse. Som sekundær mikroplast regnes slitasje av større produkter, til tilsvarende størrelse.

I denne forskriften skal følgende definisjoner gjelde:

- a) *Grenseverdi* er et fastsatt konsentrasjonsnivå mikroplast i utendørsluft, vann og jord som skal oppnås innen en gitt tidsfrist.
- b) *Målsetningsverdi* er et konsentrasjonsnivå i utendørsluft, vann og jord som skal oppnås der dette ikke innebærer uforholdsmessig store omkostninger.
- c) *Reduksjonsmål* er et mål for en prosentvis reduksjon av et konsentrasjonsnivå i utendørsluft, vann og jord fra et referanseår til et målsettingsår. Målet skal overholdes der dette ikke innebære uforholdsmessig store omkostninger.
- d) *Alarmterskel* er et konsentrasjonsnivå i utendørsluft, vann og jord som gir helseeffekter i befolkningen og for dyreliv ved korttidseksponering.
- e) *Informasjonsterskel* er et konsentrasjonsnivå i utendørsluft, vann og jord som gir helseeffekter for følsomme grupper i befolkningen ved korttidseksponering
- f) *Vurderingsterskel* er et forurensningsnivå lavere enn grenseverdien som angir krav til målenettverk og tiltaksutredning. Det skal gjennomføres målinger og tiltaksutredning ved overskridelse av øvre vurderingsterskel. Mellom øvre og nedre vurderingsterskel reduseres kravet om målinger. Under nedre vurderingsterskel vil det ikke være behov for målinger. Nivåene for de ulike stoffene er spesifisert i forskriften.

- g) Nasjonalt referanselaboratorium er et uavhengig nasjonalt organ som skal sikre at kvalitetssystemet under forskriften fungerer i henhold til fastsatte standarder og krav.

§ XX Plastprodusentansvaret

Plastprodusent som bidrar vesentlig til fare for overskridelse av grenseverdiene i § X, skal sørge for å gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre at de grenseverdier og krav som følger av disse bestemmelsene blir overholdt, og skal dekke kostnadene forbundet med gjennomføringen. Eier av anlegg som bidrar vesentlig til overskridelse av alarmtersklene i § X, kan bli pålagt å varsle offentligheten, samt dekke kostnadene forbundet med dette. Miljødirektoratet kan gi pålegg om at flere eiere av anlegg skal samarbeide om gjennomføringen av tiltaksutredning og tiltak.

Plastprodusent som bidrar vesentlig til fare for overskridelse av målsetningsverdiene i § X, skal sørge for å gjennomføre nødvendige tiltak, som ikke innebærer uforholdsmessig store omkostninger, for å sikre at målsetningsverdiene blir overholdt.

Eier av anlegg som bidrar til konsentrasjonene som beskrevet i § X og § X, skal medvirke til å gjennomføre målinger, beregninger og tiltaksutredninger som nevnt i § X og § X, jf. § X.

Ved vurderingen av om en kilde bidrar vesentlig til overskridelsen av de enkelte grenseverdier eller målsetningsverdier, skal kun lokalt skapte bidrag medregnes. Utslipp fra trafikk på veier skal ses under ett, uavhengig av hvem som eier veiene. Det samme gjelder utslipp fra sammenhengende havneområder med ulike eiere.

§ XX. Kommunens ansvar og myndighet

Kommunen skal sørge for etablering av målestasjoner samt for gjennomføring av målinger og/eller beregninger iht. § X etter at det er innhentet uttalelse fra de andre ansvarlige iht. § X. Kommunen skal også sørge for utarbeidelse av nødvendige tiltaksutredninger iht. § X i samråd med de ansvarlige iht. § X. Miljødirektoratet kan pålegge flere kommuner i samme sone, jf. vedlegg 1, å samarbeide om etablering og drift av målestasjoner.

Kommunen kan gi nødvendige pålegg for å sikre at kravene i dette kapitlet overholdes, herunder gi pålegg om gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av kravene i § X og § X, samt gi pålegg om opplysningsplikt og undersøkelse iht. forurensningsloven § 49 og § 51. Kommunen kan også pålegge de ansvarlige iht. § X å gjennomføre plikter etter § X, § X, § X og § X.

Pålegg om gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av kravene i § X og § X til virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven § 11, skal gis av den myndighet som har gitt tillatelsen.

§ XX. Kostnadsdekning

Miljødirektoratet kan gi pålegg om dekning og fordeling av anleggseiernes kostnader ved tiltak for å overholde kravene i § X og § X.

Kommunen kan pålegge de ansvarlige etter § X å dekke kostnadene ved gjennomføring av pliktene i § X, § X, § X og § X. Kostnadene skal fordeles i forhold til den enkeltes bidrag til forurensningskonsentrasjonen.

Del 1. Lokal luftkvalitet

§ XX. Grenseverdier for tiltak

Plastforurensningskonsentrasjonen i utendørsluft, vann og jord skal ikke overstige følgende grenseverdier flere enn det tillatte antall ganger: X.

Tiltak i ett område skal ikke medføre overskridelser av tiltaksgrensene i andre områder. Tiltakene skal sikre at grenseverdiene vil være overholdt i minst 3 år etter tiltaksgjennomføring.

§ XX. Målsettingsverdier for tiltak

Det skal gjennomføres nødvendige tiltak for at forurensningskonsentrasjonen i utendørsluft, vann og jord ikke overstiger målsettingsverdiene nedenfor, såfremt dette ikke vil innebære uforholdsmessig store omkostninger.

§ XX. Nasjonalt mål for reduksjon av mikroplastforurensing

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav til måling og beregning av kvalitet for utendørsluft

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav om tiltaksutredning

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Alarmterskler

Teknisk bestemmelse.

Del 2. Vannkvalitet

§ XX. Grenseverdier for tiltak

Plastforurensningskonsentrasjonen i vann skal ikke overstige følgende grenseverdier flere enn det tillatte antall ganger: X.

Tiltak i ett område skal ikke medføre overskridelser av tiltaksgrensene i andre områder. Tiltakene skal sikre at grenseverdiene vil være overholdt i minst 3 år etter tiltaksgjennomføring.

§ XX. Målsettingsverdier for tiltak

Det skal gjennomføres nødvendige tiltak for at forurensningskonsentrasjonen i vann ikke overstiger målsettingsverdiene nedenfor, såfremt dette ikke vil innebære uforholdsmessig store omkostninger.

§ XX. Nasjonalt mål for reduksjon av mikroplastforurensing

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav til måling og beregning av vannkvalitet

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav om tiltaksutredning

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Alarmterskler

Teknisk bestemmelse.

Del 3. Jordkvalitet

§ XX. Grenseverdier for tiltak

Plastforurensningskonsentrasjonen i jord skal ikke overstige følgende grenseverdier flere enn det tillatte antall ganger: X.

Tiltak i ett område skal ikke medføre overskridelser av tiltaksgrensene i andre områder. Tiltakene skal sikre at grenseverdiene vil være overholdt i minst 3 år etter tiltaksgjennomføring.

§ XX. Målsetningsverdier for tiltak

Det skal gjennomføres nødvendige tiltak for at forurensningskonsentrasjonen i jord ikke overstiger målsetningsverdiene nedenfor, såfremt dette ikke vil innebære uforholdsmessig store omkostninger.

§ XX. Nasjonalt mål for reduksjon av mikroplastforurensing

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav til måling og beregning av vannkvalitet

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Krav om tiltaksutredning

Teknisk bestemmelse.

§ XX. Alarmterskler

Teknisk bestemmelse.

Del 4. Fellesbestemmelser

§ XX. Informasjon, rapportering og tilsyn

Kommunen skal sørge for at oppdatert informasjon om kvalitet på utendørsluft, vann og jord, og tiltaksutredninger rutinemessig er tilgjengelig for publikum på internett eller i andre medier. Miljødirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om tilgjengeliggjøring av informasjon for publikum.

Miljødirektoratet skal offentliggjøre årlige statusrapporter.

Kommunen skal sørge for månedlig rapportering av luftovervåkingsdata etter nærmere bestemmelser fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet kan også stille nærmere krav til antall og plassering av målestasjoner, prosedyrer, metoder og dokumentasjon for å sikre at dataene har tilfredsstillende kvalitet og er sammenlignbare, samt stille nærmere krav til tiltaksutredninger.

Miljødirektoratet skal utnevne et nasjonalt referanselaboratorium.

Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i dette kapitlet overholdes.

§ XX. Klage

Kommunale vedtak eller vedtak truffet av Fylkesmannen etter § XX om gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av grenseverdiene i § XX og målsetningsverdiene i § XX kan påklages til Miljødirektoratet. Andre vedtak truffet av kommunen kan påklages til kommunestyret eller særskilt klagenemnd opprettet av dette. I større saker av prinsipiell og politisk art skal Miljødirektoratet i samråd med Klima- og miljødepartementet vurdere om klagesaken skal behandles av departementet.

Vedtak truffet av Miljødirektoratet etter dette kapitlet kan påklages til Klima- og miljødepartementet.

§ XX. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene i del 1 om kvalitet for utendørsluft, del 2 om vannkvalitet og del 3 om jordkvalitet, eller vedtak i medhold av bestemmelser gitt i medhold av dette forskrift overholdes, kan kommunen fastsette tvangsmulkt til staten, jf. forurensningsloven § 73. Miljødirektoratet kan på samme måte fastsette tvangsmulkt knyttet til vedtak etter dette kapitlet.

Vedlegg 2: Engelsk oversettelse av litauisk lov om emballasje og emballasjeavfall

REPUBLIC OF LITHUANIA

LAW

ON THE MANAGEMENT OF PACKAGING AND PACKAGING WASTE

25 September 2001

No IX-517

Vilnius

Article 1. Objectives of the Law

1. This Law shall lay down the general requirements for record keeping, marking, collection and use of packaging made in the Republic of Lithuania and imported into the Republic of Lithuania and of packaging waste, with a view to preventing a negative impact of packaging and packaging waste on the environment and human health; it shall also establish the rights and duties of manufacturers, importers, sellers, consumers and users of products and waste management entities when managing packaging and packaging waste.

2. This Law shall apply to all producers, importers, manufacturers of packaging, sellers, consumers, users of products, and waste management entities.

Article 2. Definitions

1. **Waste management entity** - a legal or a natural person managing waste in accordance with the requirement of the Law on Waste Management and other legislation.

2. **Energy recovery** - the use of combustible packaging waste as a means to generate energy through direct incineration with or without other waste and with recovery of heat.

3. **Producer/user of packaging**- a person registered in accordance with the procedure laid down in the legal acts of the Republic of Lithuania, who uses packaging for his products.

4. **Grouped packaging or secondary packaging (hereinafter - grouped packaging)** - packaging which is presented to the consumers or users of the product as a grouping of a certain number of sales units or which serves as a means to replenish the shelves. It can be removed from the product without affecting its characteristics.

5. **Importer** - a person registered in accordance with the procedure laid down in the legal acts of the Republic of Lithuania who imports packaged products.

6. **Organic recycling** - aerobic (composting) or anaerobic (biomethanization) treatment of packaging waste, using microorganisms, of the biodegradable parts of packaging waste, which produces stabilized organic residues or methane. Landfill may not be considered a form of organic recycling of packaging waste.

7. **Reuse** - any operation by which packaging, which has been conceived and designed to accomplish within its life cycle a minimum number of trips or rotations, is refilled, with or without the support of auxiliary products present on the market enabling the packaging to be refilled, so that it could be used for the same purpose for which it was conceived. Such reused packaging will become packaging waste when no longer subject to reuse.

8. **Packaging waste** - packaging and packaging material covered by the definition of waste in the Law on Waste Management, excluding production residues.

9. **Recovery of packaging waste** - an operation of management of packaging waste provided for in the list of waste recovery operations drawn up in accordance with the requirements of the Law on Waste Management.

10. **Packaging waste management** - the collection, transport, recovery and disposal of packaging waste.

11. **Manufacturer of packaging** - a person who manufactures and/or imports packaging and is registered in accordance with the procedure laid down in the legislation of the Republic of Lithuania.

12. **Packaging** - a product made of any materials to be used for the containment, protection, delivery and presentation of goods to the consumers or the users.

13. **Seller** - a person who sells products and is registered in accordance with the procedure laid down in the legislation of the Republic of Lithuania.

14. **Recycling** - a production process of the waste materials for the original purpose or for other purpose including organic recycling but excluding energy recovery.

15. **Sales or primary packaging** (hereinafter - **sales packaging**)- packaging which constitutes a sales unit together with the product and is presented to consumers and users.

16. **Transport packaging or tertiary packaging** (hereinafter - **transport packaging**) - packaging conceived so as to facilitate handling and transport of a number of sales units or grouped packagings in order to prevent physical handling and transport damage. Transport packaging does not include road, rail, ship and air containers.

17. **Deposit** - a sum of money provided for the packaging of a product with a view to guaranteeing that the packaging will be returned to the manufacturer and/or importer and will be reused or managed pursuant to the priorities in waste management provided for in Article 3 of this Law.

18. **Economic operators** - suppliers of packaging materials, packaging manufacturers, importers and users, importers and sellers of packaged products and waste management entities.

Article 3. Priorities in Management of Packaging and Packaging Waste

Economic operators must observe the following priorities ranked according to their importance;

- 1) use of all possible means in preventing the creation of packaging waste;
- 2) reuse packaging;
- 3) recycling of packaging waste in order to obtain from it products suitable for use or secondary materials suitable for the manufacturing of such products;
- 4) use of packaging waste for recovery of energy;
- 5) safe final disposal of packing waste in order to prevent its harmful impact on the environment and human health.

Article 4. Essential Requirements for Packaging

1. Packaging must be designed and manufactured in such a way that the packaging volume and weight be limited to the minimum adequate amount to maintain the necessary level of safety, hygiene and acceptance for the packed product and for the consumer.

2. Packaging must be designed, produced and commercialized in such a way as to permit its reuse, recycling and to minimize its impact on the environment when packaging waste and/or residues from packaging waste management operations are disposed of.

3. Packaging and its components must be so manufactured that the presence of noxious substances is minimized with regard to their presence in emissions when packaging or residues from management operations or packaging waste are incinerated or in leachate when packaging is landfilled. Concentration levels of dangerous substances in packaging and the procedure of monitoring them shall be determined by the Government or an institution authorised by it.

4. Reused packaging must be manufactured in such a way that it could be transported, used several times, and that the used packaging could be processed (washed and disinfected without a threat to the health of the people performing this type of work and to the environment).

5. Packaging must be so manufactured that the major portion of packaging waste could be recycled or used for generation of energy, and the biodegradable parts of packaging waste could be composted in such a way that a minimum of packaging waste was disposed in landfills.

Article 5. Marking of Packaging

1. To facilitate identification and classification of packaging it must be marked to indicate the nature of the packaging materials used. The procedure of marking shall be determined by the Government or an institution authorised by it.

2. The producers and importers or organisations representing them who themselves undertake management of packaging waste may put an appropriate marking on the packaging of their products.

Article 6. Record Keeping of Packaging and Packaging Waste

Economic operators shall keep records of packaging and packaging waste and submit reports following the procedure determined by an institution authorised by the Government.

Article 7. Obligation of the Producers and Importers to Manage Packaging and Packaging Waste

1. Producers and importers must take the necessary measures to ensure that empty transport, grouped and sales packaging as well as its waste are managed in accordance with the priorities laid down in Article 3 of this Law and that targets for collection, recycling and reuse of packaging and packaging waste set by the Government or an institution authorised by it are attained.

2. Producers and importers may themselves organise packaging and packaging waste management systems or they may make use, under contracts, of organised waste management systems.

3. Producers and importers who do not meet the objectives provided for in paragraph 1 of this Article relating to collection, recycling and reuse of packaging and packaging waste, must, pursuant to the law, pay a tax for pollution of the environment with product waste.

Article 8. Duty of the Sellers to Collect Packaging and Packaging Waste

1. Sellers must accept the packaging of products they sell covered by a deposit system.

2. Sellers may themselves organize systems for collection and sorting of packaging and packaging waste or to make use, under contracts, of the organized systems of waste management.

3. Sellers must, at the point of sale, provide information about the way the consumers may return packaging and packaging waste.

Article 9. Duty of the Consumers

Consumers must make use of the organized packaging and packaging waste management systems.

Article 10. Organizations

1. Producers, importers and sellers as well as other economic operators may establish organizations and direct them to organize collection and management of packaging and packaging waste, administer record keeping of packaging and packaging waste, and perform other duties provided for economic operators under this Law.

2. All economic operators may take part in the activities of the organizations on condition that they accept the conditions of participation in the organizations set in advance.

Article 11. Deposits for Packaging

1. Producers and importers, upon sale of products in packaging covered by a deposit system, must collect a deposit which is refunded to the seller when the packaging is returned.

2. Sellers, upon sale of products in packaging covered by a deposit system, must collect a deposit which is refunded to consumers and users of products when the packaging is returned.

3. Reused packaging may not be accepted and the deposit may not be refunded where the packaging has been damaged or contaminated to such an extent that it can no longer be put to another use.

Article 12. Liability for Non-compliance with this Law

Persons who are in breach of the requirements of this Law shall be held liable under law

Article 13. Recommendations to the Government

The Government or an institution authorised by it shall, by 1 July 2002, set the targets for the collection, recycling or any other use of packaging and packaging waste, draft and approve legislation establishing the maximum permissible levels of dangerous substances in packaging and arrangements for their monitoring, the procedure of marking packaging and packaging waste and record keeping, determine the list of packaging covered by a deposit system and the amount of deposit, the procedure for implementing the deposit system and other implementing legislation.

Article 14. Entry into Force

This Law shall come into force as of 1 January 2003.

I promulgate this Law passed by the Seimas of the Republic of Lithuania

PRESIDENT OF THE REPUBLIC

VLADAS ADAMKUS