



Produsentansvar:
**Veien mot en sirkulær
verdikjede for plast**





Silje Sørfonn Moe, Rådgiver plast, **WWF Verdens naturfond** +47 995 03 775 ssmoe@wwf.no
Rilito Povea, Nestleder internasjonale programmer, **WWF Verdens naturfond**
Fredrik Myhre, Seniorrådgiver fiskeri og havmiljø, **WWF Verdens naturfond**
Eirik Lindebjerg, Global Plastics Policy Manager, **WWF Verdens naturfond**
Maya Boutroue Vedeld, Seniorrådgiver kommunikasjon, **WWF Verdens naturfond**
WWF-Norge: +47 22 03 65 00

Grafisk design: Lene Jensen

Forsidefoto: Shutterstock

Publisert 2020 av WWF Verdens naturfond, Oslo, Norge

All reproduksjon av teksten, i sin helhet eller delvis,
må referere til notats tittel og til WWF, som har copyright på innholdet.

© Tekst 2020 WWF.

Alle rettigheter forbeholdt.

+

WWF er verdens største uavhengige miljøvernorganisasjon med aktivt nettverk i mer enn 100 land. Med nær fem millioner støttespillere gjør WWF et viktig arbeid for verdens natur, miljø og klima. I Norge jobber WWF for å beskytte og bevare naturverdier og biologisk mangfold på land, i ferskvann og i hav- og kystområder. I tillegg har WWF-Norge 22 utviklingsprosjekter i Afrika, Sentral-Asia og Øst-Europa, og arbeider for å forbedre norsk miljøpolitikk og lovverk.

INNHold

INTRODUKSJON	4
KONKLUSJON	5
EN NASJONAL PLASTSTRATEGI	8
OVERSIKT OVER ALL PLASTEN PÅ DET NORSKE MARKEDET	9
PRODUSENTANSVARSORDNINGEN MÅ OMFATTE ALL PLAST	10
FORURENSER SKAL BETALE	12
SIRKULÆRE LØSNINGER GJENNOM POLITISKE KRAV	15
NASJONALT LØFT OG MINDRE KOMMUNALE FORSKJELLER	18

INTRODUKSJON

WWF Verdens naturfond jobber for at alle produsenter av plast pålegges et ansvar for platen de setter ut på markedet gjennom hele dens livsløp – fra produksjon til avfallshåndtering og opprydding. Deloitte har, på oppdrag fra WWF, utarbeidet en rapport om produsentansvarets rolle inn i en sirkulær økonomi, og kommer med klare anbefalinger om hvilke endringer som trengs i dagens system.

Når en produktdesigner bestemmer hvordan plastproduktet skal se ut, bestemmes sammensetningen av materialer, farger, etiketter, informasjon til forbruker, med mer. Dette påvirker hvordan forbruker forholder seg til produktet, og hvordan det blir sortert på kjøkkenet. Dessuten påvirker det hvilken avfallsstrøm platen blir en del av, og om det kan bli til et nytt produkt i andre enden. Dette er noe av grunnen til at produsent må ha ansvaret for platenes reise videre i verdikjeden.

Vi finner plast i datamaskinen, klærne våre, i drikkeflasken og rundt maten. Som et lett og funksjonelt materiale gjør det transport enklere, og holder maten vår fersk. De fleste av oss er enige om at det brukes for mye plast. Og platen i dag er så billig å produsere at den ikke reflekterer skaden den kan ha. Med dagens vekst i plastproduksjon og forbruk, vil plastindustrien utgjøre en femtedel av det totale oljeforbruket, og 15 prosent av verdens klimagassutslipp innen 2050. Samtidig havner åtte millioner tonn plast i havet hvert år.

Deloitte avdekker i rapporten at Norge ligger et stykke bak andre land. Norske myndigheter vet blant annet ikke hvor mye plast som settes på markedet, og følgelig ikke andelen som samles inn, materialgjenvinnes eller som forsøpler naturen. Dette er ikke enkelt å løse for Norge, og vil kreve endringer på tvers av verdikjeden. Tre aktører er sentrale: Produsentene selv, returselskapene, og myndighetene som må legge til rette for at dette skjer på en god måte. I Norge er det allerede etablert en produsentansvarsordning for plastemballasje. Deloitte-rapporten identifiserer imidlertid flere svakheter i det juridiske rammeverket som regulerer dagens produsentansvarsordning. Det er blant annet begrensede krav til rapportering og tilsyn, og dagens regelverk i gir få incentiver til å skape sirkularitet. Den viser også til manglende kostnadsdekning hos kommunene fra ordningen. Til slutt peker den på supplerende tiltak som kan akselerere utviklingen til en sirkulær verdikjede for plast.

En styrket produsentansvarsordning for plast kan: Redusere den økonomiske byrden for norske kommuner og renovasjonsavgiften som innbyggerne betaler; bidra til å sikre bedre avfallshåndtering; og insentivere produsentene til å utforme varige og gjenvinnbare produkter, som er enkle og rimelige å håndtere og gjenvinne.

Dagens produsentansvarsordning er nå under revidering som følge av EUs nye emballasjeavfallsdirektiv som nå skal innlemmes i norsk regelverk. Dette gir oss gode muligheter til å skape en god produsentansvarsordning for plast i Norge. Miljødirektoratet har allerede foreslått en del endringer, men WWF mener vi må øke ambisjonsnivået. Gjør vi dette riktig, kan norsk produsentansvarsordning og vår satsing på ettersortering og infrastruktur bli en viktig del av en større global satsing mot plastforurensing. Norge bør være verdensledende på tiltak for å stanse plastforsøpling og arbeide for at andre land forplikter seg til det samme gjennom en internasjonal avtale.

KONKLUSJON: WWF STILLER SEKS KRAV

WWF stiller seks krav til produsentansvarsordningen for plast i Norge, for å kunne akselerere overgangen til en sirkulær verdikjede for plast:

1. Vi trenger en nasjonal plaststrategi

Vi vet at åtte millioner tonn plast havner i havet hvert år, på global basis. Samtidig utgjør plastens verdikjede en betydelig klimautfordring for verden. Bruken av plast må være sirkulær og ressurseffektiv. Til dette trenger vi en nasjonal plaststrategi, der målet må være å stanse utslipp av plast til naturen, redusere bruken av plast, fase ut bruk av ny, såkalt “jomfruelig” plast og øke bruken av resirkulert plast.

2. Vi må ha oversikt over all plasten som kommer ut på det norske markedet

Vi har i dag ingen fullstendig oversikt over hvor mye plast som finnes på det norske markedet. Først når vi vet dette, vet vi andelen som blir sortert, materialgjenvunnet, sendt til forbrenning eller ender som forsøpling. Rapporteringskravene til og fra produsenter og returselskap må styrkes, for å sikre kontroll.

3. All plast må omfattes av produsentansvarsordningen

Dagens ordning omfatter bare plastemballasje, noe som gir manglende kontroll. Den juridiske rammen må utvides til å omfatte alle produkter på det norske markedet som inneholder plast. Vi bør ansvarliggjøre både produsentene av plast, pakkere og fyllere av den, for å sikre at ordningen omfatter den som kontrollerer produktdesign.

4. Vi må sikre at det er forurenser som betaler

Returselskapene dekker i mange tilfeller ikke alle kostnadene kommunene har knyttet til innsamling og sortering, slik at deler av kostnaden faller på den enkelte kommune heller enn å følge forurenser-betaler-prinsippet. WWF mener at det må innføres en miljøavgift på jomfruelig plast. Vederlagsatsen for materialer som er vanskeligere å materialgjenvinne, må være høyere enn for andre materialer. Dessuten må produsentene holdes ansvarlig for tiltak knyttet til forsøpling, dette gjelder særlig de produsenter med produkter med høy forsøplingsrisiko.

5. Sirkulære løsninger må insentiveres gjennom politiske krav

I dag er jomfruelig plastmateriale billigere og kvaliteten er bedre, enn for resirkulert materiale. Vi bør standardisere produktdesign og skape renere strømmer for plastavfallet, for å heve kvaliteten på den resirkulerte platen og øke verdien på plastavfallet. Tiltakene for standardisering av design og sammensetning av plast må formaliseres, og det må stilles separate krav til ulike typer plast. I tillegg må Norge utrede digital merking og sporing av plast, for å sikre en høyere presisjon i utsorteringen og holde produsentene ansvarlige for den platen de setter ut på markedet.

6. Vi må ha et nasjonalt løft i avfallshåndteringen og fjerne de kommunale forskjellene

Plastprodukter som ikke blir samlet inn av kommunene går for det meste til forbrenning. I dag er det store forskjeller mellom kommunenes innsamlingsgrad, her kommer sentralsorteringsanleggene best ut. For å øke andelen innsamlet, sortert og materialgjenvunnet plast, må det meste av avfallet gå gjennom slike sentralsorteringsanlegg. Vi trenger en enhetlig nasjonal plan for hvordan man skal sikre en effektiv infrastruktur for innsamling, sortering og materialgjenvinning av plastavfall i Norge. Vi må sørge for høyere kvalitet, god kapasitetsutnyttelse og deling av beste praksis mellom kommuner. Før å øke utsorteringen av plast i Norge, må vi legge til rette for de nødvendige investeringene i sentralsorteringsanlegg for restavfall.



1. VI TRENGER EN NASJONAL PLASTSTRATEGI

Målet må være å redusere bruken av plast, fase ut bruk av jomfruelig plast og øke bruken av resirkulert plast.

Vi vet at åtte millioner tonn plast havner i havet hvert år¹. Samtidig utgjør plastens verdikjede en betydelig klimautfordring for verden. Over 90 prosent av plasten vi bruker er produsert ved hjelp av fossilt råstoff, i dag går seks prosent av det globale oljeforbruket til plastproduksjon. Hvis den nåværende veksten i plastproduksjon og -forbruk fortsetter i samme tempo, vil plastindustrien utgjøre en femtedel av det totale oljeforbruket, og 15 prosent av verdens klimagassutslipp innen 2050².

Vi vet at det ligger en enorm mulighet i å sikre en sirkulær verdikjede for plast, og herunder redusere avfallsmengden og etterspørselen etter ny, jomfruelig plast. I dag taper vi 95 prosent av plastens verdi, eller 80-120 milliarder dollar i året², fordi plasten primært går til engangsbruk og blir enten ikke samlet inn, den forbrennes eller ender i naturen.

Vi trenger en nasjonal strategi og handlingsplan for en ressurseffektiv verdikjede for plast, som også inkluderer nasjonale mål for forbruksreduksjon, total avfallsreduksjon, og for økt bruk av ombruksløsninger. En slik plan må gi tydelige føringer, rammevilkår og ansvarsfordeling for alle aktører involvert.

Nasjonale mål på avfallsområdet er for tiden under vurdering, jf. Stortingsmelding om avfallspolitikk og sirkulær økonomi (Meld. St. 45 2016-17). WWF ber om at hele plastens verdikjede, inkludert klimagassutslipp og forsøpling, tas i betraktning når nye mål i plaststrategien blir formulert. Vi ber også om at den nasjonale strategien for sirkulær økonomi tar spesifikt høyde for plastens verdikjede.

Den nasjonale strategien mot marin forsøpling i Norge er også planlagt for 2020. Den må omfatte hele plastens levetid, fra produksjon til avfallshåndtering – til den eventuelt må ryddes opp som søppel i naturen.

Norge har til slutt en viktig lederrolle internasjonalt i arbeidet for å få på plass en ny global avtale mot plastforsøpling. Denne lederrollen gir Norge en unik mulighet til å påvirke fremtidige globale reguleringer, rammeverk og retningslinjer. Ambisjøs og nyskapende nasjonal politikk vil styrke Norges internasjonale pådriverrolle.

¹ The International Union for Conservation of Nature (IUCN). *Issues Brief: Marine Plastic*, May 2018. https://www.iucn.org/sites/dev/files/marine_plastics_issues_brief_final_0.pdf ; The Ocean cleanup: <https://theoceancleanup.com/oceans/>

² World Economic Forum, Ellen MacArthur Foundation and McKinsey & Company, *The New Plastics Economy – Rethinking the future of plastics* (2016, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications>)

2. VI MÅ HA OVERSIKT OVER ALL PLASTEN SOM KOMMER UT PÅ DET NORSKE MARKEDET

Vi har i dag ingen fullstendig oversikt over hvor mye plast som kommer ut på det norske markedet, ei heller hvor mye som havner i naturen. Vi vet en del om *plastemballasjen* som finnes på det norske markedet, fordi vi har en produsentansvarsordning for det. Likevel finnes det avvik også i denne rapporteringen. Rapportert mengde fra returselskapene er betydelig lavere enn det som kommer frem av plukkanalyser i norske husholdninger. Mens returselskapene rapporterte at cirka 170 000 tonn plastemballasje ble satt på markedet i 2018, er det anslått at den faktiske mengden plastemballasje var 222 000 tonn. Totalt kan det altså ha vært rundt 22,5%, eller 50 000 tonn, plastemballasje som ikke ble rapportert inn i 2018, og innsamling og behandling av denne platen er følgelig ikke finansiert gjennom produsentansvarsordningen.

Deloitte-rapporten beskriver at avviket kommer fra flere kilder: For det første, dagens produsentansvarsordning dekker ikke all plastemballasje på markedet, heller ikke den som kommer fra privat kjøp via netthandel og liknende. Noe av avviket stammer også fra gratispassasjerer som er underlagt dagens ordning, men som ikke følger regelverket fullt ut. Og til slutt antas det en viss underrapportering fra produsent til returselskap^{3 4}.

Mangelen på den totale oversikten skaper videre usikkerhet rundt hvor mye plastemballasje som resirkuleres. Rapporten til Deloitte viser til at der returselskapene rapporterer 53 prosent⁵ materialgjenvinningsgrad for plastemballasje, var den offisielle gjenvinningsgraden for Norge på 36 prosent i 2017. Rapporteringskravene må styrkes for å sikre kontroll over mengden plast som settes på markedet og resirkuleres. Uten en fullstendig oversikt over det totale volumet av plast, er det en økt risiko for at plastavfall forlater verdikjeden uten å bli gjort rede for. I verste fall havner noe av denne platen i naturen.

Videre skaper dette gunstige betingelser for produsenter som ikke overholder sine forpliktelser etter produsentansvarsordningen, for eksempel ved at de ikke betaler for all sin plastemballasje. Et plastemballasjeregister, som er foreslått av Miljødirektoratet, kan være et verktøy til å identifisere gratispassasjerer og underrapportering. Registeret må suppleres med tiltak som sikrer kontroll over volum, og tilsyn med og sanksjonering av virksomheter som ikke overholder lovens krav. WWF mener også at dette registeret må omfatte alle plastprodukter, ikke bare plastemballasje.

Erfaringer fra andre land viser at tilsyn og håndhevelse av lovgivningen er avgjørende for å skape like vilkår for konkurrerende produsenter og returselskap. I Nederland, der produsentansvarsordningen er preget av omfattende tilsyn og kontroll, er utfordringer relatert til "gratispassasjerer" tilnærmet ikke-eksisterende.

³ Se Deloitte-rapporten, s.18

⁴ Se også Deloitte (2019). Sirkulær plastemballasje i Norge: Kartlegging av verdikjeden for plastemballasje.

⁵ Dette tallet rapportert av Grønt Punkt Norge sammenfatter med at hver innbygger har en total avfallsmengde på 18 kg plastemballasje i året. Nærmere analyser gjort av husholdningsavfallet viser imidlertid at hver innbygger kaster rundt 25 kg plastemballasje i året, når en trekker fra fukt og annet, blir den resterende mengden plastemballasje per innbygger 21 kg.

OPPSUMMERT:

Norske myndigheter må få oversikt over all plast på markedet, til enhver tid, i alle ledd, gjennom å innføre:

- Et register som dekker alle plastprodukter som blir satt ut på det norske markedet. Det vil da også dekke alle produsentene av plastprodukter, og kan derfor brukes til å identifisere selskaper som ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til produsentansvarsordningen.
- Krav om at selskaper rapporterer det faktiske plastvolumet de markedsfører, og blir holdt ansvarlig for nøyaktigheten av de rapporterte volumene.
- Sanksjoner overfor selskaper som ikke tilfredsstiller de forpliktelser de har i henhold til produsentansvarsordningen.

3. ALL PLAST MÅ OMFATTES AV PRODUSENTANSVARSORDNINGEN

I dag har Norge en produsentansvarsordning for plastemballasje og for drikkevareemballasje. Det er likevel en del emballasje som faller utenom. Det gjeldende juridiske rammeverket dekker ikke produsenter med mindre enn 1000 kg plastavfall per år, og heller ikke privatimportert plastemballasje. Andre plastprodukter, som ikke er emballasje, er heller ikke dekket av en produsentansvarsordning i dag. Dette betyr at innsamling, håndtering og materialgjenvinning av disse produktene ikke blir finansiert av produsentene, men av den enkelte kommune.

WWF mener at ordningen bør utvides til å også gjelde både produsenter av emballasjeavfall med mindre enn 1000 kg i året, privatimportert emballasje og andre plastprodukter som ikke er emballasje. Returselskapene som ble intervjuet i forbindelse med Deloitte-rapporten, er positive til en utvidelse av dagens produsentansvarsordning. Nye plastprodukter kan legges til dagens infrastruktur og systemer som returselskapene allerede har etablert.

Videre har Miljødirektoratet foreslått å flytte ansvaret i produsentansvarsordningen, fra norske produsenter av emballerte produkter («pakkere og fyllere») og importører, til produsenter og importører av plastemballasje og emballasjeprodukter. Intensjonen med forslaget er å klargjøre hvilke aktører som er underlagt forpliktelsene i Kap. 7 i Avfallsforskriften. Denne endringen kan imidlertid også ha en uheldig effekt: Den kan føre til at "pakkere og fyllere" i mindre grad blir holdt ansvarlige for designvalg de gjør. WWF mener at "pakkere og fyllere" fortsatt bør defineres som produsenter, fordi det er

disse aktørene som designer emballasjen, inkludert etiketter, og driver etterspørselen etter plastemballasje.

Produsentene av plastemballasje vil sannsynligvis ha færre insentiver til å redusere mengden plastemballasje som settes på det norske markedet, og ha mindre innflytelse på endelig produktdesign enn «pakkere og fyllere» har. Dessuten er ofte produsentene av emballasje lokalisert i andre land, mens "pakkere og fyllere" er nærmere det nasjonale markedet og kan derfor bedre rapportere på mengden emballasje ute på markedet. Imidlertid er produsenter av plastemballasje i stand til å løse tekniske utfordringer og optimalisere emballasjematerialet. De må følgelig også holdes ansvarlige for optimalisering av produktene, også med tanke på materialgjenvinning.

For å sikre at produsentansvarsordningen stimulerer alle produsenter til å delta i et reelt skifte mot mer sirkulære produkter, bør de juridiske rammene for ordningen sikre at det er tydelig definert hvilke aktører som er underlagt forskriftene. Premisset for defineringen må være at produsent er den aktør som også kontrollerer produktdesign. Forskriften bør sikre at «pakkere og fyllere» fortsetter å være underlagt produsentansvaret, ettersom de har mest innflytelse på utformingen av de spesifikke produktene som blir markedsført. Forskriften bør videre påpeke hvilke krav «pakkere og fyllere» burde stille til produsentene av plastemballasje som skal på markedet i Norge.

OPPSUMMERT:

For at all plast skal omfattes av produsentansvarsordninger krever vi at:

- Produsentansvarsordningen må dekke alle typer plastprodukter.
- Privat importert plastemballasje blir pålagt et gebyr (ved kjøp av produktet) som finansierer innsamling, transport og materialgjenvinning av avfallet.
- Både produsenten og importøren av plast må holdes ansvarlig, samtidig som at vi viderefører ordningen med at pakkere og fyllere også har et produsentansvar. Dette for å sikre at definisjonen favner den som kontrollerer produktdesignet.
- Det kan også vurderes særordninger for hele produktkategorier.



4. VI MÅ SIKRE AT DET ER FORURENSER SOM BETALER

Vi må sikre at vederlaget som produsentene betaler til returselskapene dekker hele kostnaden for innsamling og behandling av plast. Det gjeldende juridiske rammeverket for produsentansvar definerer ikke hvilke kostnader returselskapene skal dekke for innsamlingen utført av kommuner og private avfallsselskaper. Vi ser at dagens avgifter er lave sammenlignet med andre europeiske land. I Nederland, der returselskapene fullfinansierer innsamling og videre behandling av avfallet, er avgiftene betydelig høyere enn i Norge.

Selv om geografiske og demografiske faktorer må vurderes, er det indikasjoner på at det nåværende kompensasjonsnivået fra norske returselskaper ikke er tilstrekkelig for å dekke alle kostnadene for innsamling og behandling hos kommuner. Dette gjelder særlig de kommuner som har investert i sentralsorteringsanlegg for optibag⁶ eller blandet avfall. For å sikre at de nødvendige kostnadene for innsamling, sortering og materialgjenvinning blir dekket gjennom produsentansvarsordningen, må de tydelig defineres. Da kan vi sikre oss at operasjonen dekkes av produsentansvarsordningen, og ikke av de kommunale avfallsavgiftene. Dette betyr i praksis at kostnaden flyttes over på produsent heller enn den gjennomsnittlige innbygger, og følger på så måte forurensar-betaler-prinsippet.

I en sirkulær verdikjede for plast bruker vi mindre plast, og den platen som brukes blir brukt flere ganger. Det er imidlertid barrierer knyttet til både pris og kvalitet, som stanser overgangen til resirkulert materiale. Mens prisen på jomfruelig plastmateriale er lavere enn

⁶ Optibag er optisk sortering av kildesortert avfall i ulike fargede poser. Husholdningene i de kommunene må sortere plast i blå pose og matavfall i grønn pose. Det er i dag cirka 40 kommuner som opererer med denne ordningen.

for resirkulert materiale, er kvaliteten på jomfruelig materiale også både høyere og mer forutsigbar. Det er heller ikke all plastemballasje som er lønnsom å resirkulere, nettopp på grunn av dagens salgspriser. Dette gjelder også etter den nåværende kompensasjonen fra returselskapene, og er særlig et problem for små volum, blandingsemballasje og ekspandert polystyren (EPS/isopor). Pris og kvalitet utgjør barrierer i dagens system som vi ikke ser at markedet vil kunne løse alene.

WWF ser det som nødvendig å jevne ut prisforskjellen mellom nytt og resirkulert materiale for å øke bruken av resirkulert materiale i nye produkter. Dette kan gjøres enten ved å subsidiere bruken av resirkulert materiale, fjerne moms fra resirkulert plast eller pålegge en avgift på jomfruelig materiale.

En innføring av en avgift på nytt plastmateriale er debattert blant aktørene i verdikjeden. En slik avgift kan bli en belastning der det ikke finnes egnede alternativ, for eksempel for matemballasje. Men det finnes likevel andre plastprodukter som kan lages av resirkulert materiale, som for eksempel drikkeflasker⁷. En miljøavgift på jomfruelig plast vil være med på å dekke den kostnaden plasten har, særlig tilknyttet klimaavtrykket fra plastens verdikjede. For å unngå en for stor belastning på aktørene, kan en vurdere å innføre en miljøavgift på jomfruelig plast tilsvarende den for drikkevareemballasje i dag. Miljøavgiften vil da bli redusert i henhold til andelen resirkulert materiale i produktet. WWF mener at en uforholdsmessig belastning på aktørene i praksis kan løses og at innføring av en miljøavgift på jomfruelig plast dermed kan forsvares.

Dagens lovgivning stiller heller ikke videre krav til modulering av vederlagsatser. Dette gjør at vederlagene som er satt av returselskapene er lik innenfor de ulike kategoriene av plastemballasje, og skiller for eksempel ikke på om plasten kan materialgjenvinnes eller ikke. Andre land har iverksatt en slik modulering av avgifter, et eksempel er Sverige. Modulering av vederlag er et effektivt tiltak for å insentivere produsenter til å designe holdbare, reparerbare, gjenbrukbare og resirkulerbare produkter. I tillegg kan modulering av vederlag brukes til å stimulere bruk av resirkulert materiale og for å redusere tilstedeværelsen av miljø- og helseskadelige stoffer. I en konkurransesituasjon kan returselskaper avstå fra å modulere vederlagsatsene hvis konkurrerende selskap ikke gjør det samme. Vi forventer at implementeringen av endringen i EUs rammedirektiv for avfall gir nye krav knyttet til modulering av vederlagssatser. Vi må nå benytte muligheten til å sikre at alle returselskap forplikter seg til å modulere vederlagene ut ifra en livssyklus tilnærming. Vederlagene skal så langt som mulig gjenspeile de virkelige kostnadene knyttet til innsamling og behandling av plastavfallet.

Dagens vederlagsatser dekker heller ikke kostnader knyttet til forsøpling. Den juridiske rammen for produsentansvarsordningen må sikre at produsentene holdes ansvarlige for tiltak for å forhindre forsøpling, inkludert bevisstgjøringstiltak og infrastruktur i urbane områder. Vederlagsatsene knyttet til forsøpling kan også moduleres, ved at produsenter av produkter som utgjør særskilt forsøplingsfare, særlig må dekke kostnadene knyttet til forsøpling.

⁷ Grønt Punkt Norge, «Drikkeflasker av resirkulert plast» (2019).
<https://www.grontpunkt.no/nyhet/drikkeflasker-av-resirkulert-plast/>

OPPSUMMERT:

For at hele kostnaden ved plastforurensing skal inkluderes i produsentansvaret må vi sikre at:

- De reelle kostnadene kommunene har, forbundet med innsamling og sortering/materialgjenvinning, må kartlegges for å sikre transparens, og for å sikre at returselskapene dekker de faktiske kostnadene. I tillegg kan en slik benchmarking oppfordre kommunene til å ta grep for å øke innsamlingsgraden.
- Avgiftene må dekke hele kostnaden ved innsamling og behandling av plastemballasje, en del av kostnaden må flyttes fra de kommunale renovasjonsavgiftene og over på produsentene. Avgiften må dekke plastens fotavtrykk.
- Det må innføres en egen miljøavgift på jomfruelig plast.
- Returselskapene forplikter seg til å modulere vederlagsatsene i henhold til en standardisert livssykluslignende, noe som gir insentiver til produsentene til å designe holdbare, reparerbare, gjenbrukbare og resirkulerbare produkter uten bruk av miljø- og helseskadelige stoffer. Gebyrene gjenspeiler de virkelige kostnadene knyttet til innsamling og behandling av plastavfallet.
- Produsentene holdes ansvarlig for tiltak knyttet til forsøpling, inkludert bevisstgjøringstiltak og infrastruktur i urbane og tettbygde strøk. Avgiftene betalt av produsenter på produkter som er identifisert til å utgjøre forsøplingsfare, må dekke de virkelige kostnadene ved innsamling, transport og behandling av produktene.



5. SIRKULÆRE LØSNINGER MÅ INSENTIVERES GJENNOM POLITISKE KRAV

a) Standardiser produktdesign og skap renere strømmer

Deloitte-rapporten viser hvordan det i dag er problematisk å øke både mengden av og kvaliteten på resirkulert materiale fordi hver plastavfallsstrøm som blir samlet og sendt til resirkulering består av en rekke forskjellige varianter plast. Dette resulterer i store utfordringer i resirkuleringsprosessen og svekker kvaliteten på produktet i andre enden.

Plastemballasjeavfall fra husholdninger har den laveste materialgjenvinningsgraden, ettersom plasttypene er blandet og i tillegg ofte blandet sammen med annet husholdningsavfall. Standardisering av produktdesign og sammensetning av plast er et effektivt tiltak for å øke mengden og kvaliteten på resirkulert materiale. Ettersom hver type plast har sine egne resirkuleringsprosesser og forskjellige smeltepunkter, vil renere avfallsfraksjoner forenkle resirkuleringsoperasjonene, og øke kvaliteten og verdien på den sekundære råvaren. Produsentene selv må også være underlagt en plikt til å opplyse om hvilket materiale de tilfører det norske markedet, og følgelig ha kontroll på hvilken avfallsstrøm det tilhører.

Dette er også et effektivt tiltak for å fremme innovasjon, ettersom det gir et felles utgangspunkt som gjør at nye løsninger lettere kan implementeres. Parallelt med dette bør en styrke kommunikasjons- og informasjonstiltak over hele verdikjeden, blant annet for å veilede produsentene i deres arbeid.

Standardisering av design og sammensetning må formaliseres. I dag er noen plastavfallsstrømmer regulert med separate krav, herunder EPS⁸ og drikkevareemballasje. De oppnår høyere materialgjenvinningsgrad enn annen plastemballasje. Krav rettet mot spesifikke plastavfallsstrømmer kan både stimulere til rene strømmer og redusere risikoen for at returselskapene velger seg avfallsstrømmer som er mer lønnsomme.

⁸ EPS (Ekspandert Polystyren) er også kalt «isopor».

OPPSUMMERT:

For å standardisere produktdesign og skape renere strømmer, må vi:

- Formalisere tiltakene for standardisering av design og sammensetning av plast.
- Stille separate krav for innsamling av forskjellige plastavfallsstrømmer.
- Opprettholde de separate målene og forskriftene for EPS og drikkevareemballasje.
- Forplikte returselskapene til å sikre innsamling av en proporsjonal andel av hver plastavfallsstrøm som medlemmene deres setter på markedet. Dette vil følgelig kreve at returselskapene kartlegger plastemballasjen etter avfallsfraksjonene.

b) Sertifiseringsordninger

Sertifiseringsordninger og standarder bør utvikles for definerings av resirkulert plast, gjenbruksprodukter og resirkulerbarhet. Gitt at kriteriene er godt spesifisert og basert på forskning, kan sertifiseringsordninger øke insentivet til å designe produkter som er gjenbrukbare og resirkulerbare, og til å bruke mer resirkulert plastmateriale. Sertifiseringsordninger kan også skape like vilkår ved å belønne innsats som bidrar til å øke sirkulariteten til plastprodukter, noe som kommer alle aktører til gode.

Sertifiseringsordninger kan også gjøre det enklere for både private forbrukere og offentlige innkjøpere når de skal fatte valg om bærekraftige produkter. En sertifiseringsordning kan utvikles i Norge og tilknyttes produsentansvarsordningen. Her i Norge kan verdifull informasjon bli hentet fra sentralsorteringsanleggene, for å vurdere og etablere kriterier for resirkulerbarhet.

c) Norge må lede arbeidet med innovasjon og teknologiske fremskritt inn i den sirkulære økonomien

Det er behov for ytterligere innovasjon og forskning for at verdikjeden for plast skal bli sirkulær. Monomaterialer må blant annet videreutvikles, for å sikre holdbarhet på produkt og for å gjøre innsamling, sortering og materialgjenvinning mer effektivt. Arbeidet med å redusere plastvolumet og øke resirkulerbarheten av det resterende må testes grundig, for å forhindre uønskede utfall, som matsvinn og økte klimagassutslipp.

I dag ledes denne innovasjonen og forskningen av enkeltbedrifter som ønsker å bidra til å skape en sirkulær verdikjede. For å sikre synergier mellom de forskjellige initiativene, er det viktig at kunnskap og retningslinjer om bærekraftig produktdesign deles.

Returselskapene, som samhandler med aktører i alle deler av verdikjeden, bør spille en ledende rolle i denne samhandlingen.

Digital merking og sporing av plast kan forbedre nøyaktigheten i sorteringen av avfallet, noe som igjen kan øke materialutbyttet fra sorteringsprosessen, mengden resirkulert materiale og markedsverdien. Det kan også i noen tilfeller være en kostnadseffektiv investering for sentralsorteringsanlegg, sammenliknet med en oppgradering til en mer sofistikert teknologi basert på gjenkjenning av materialer og deres egenskaper (NIR-teknologi).

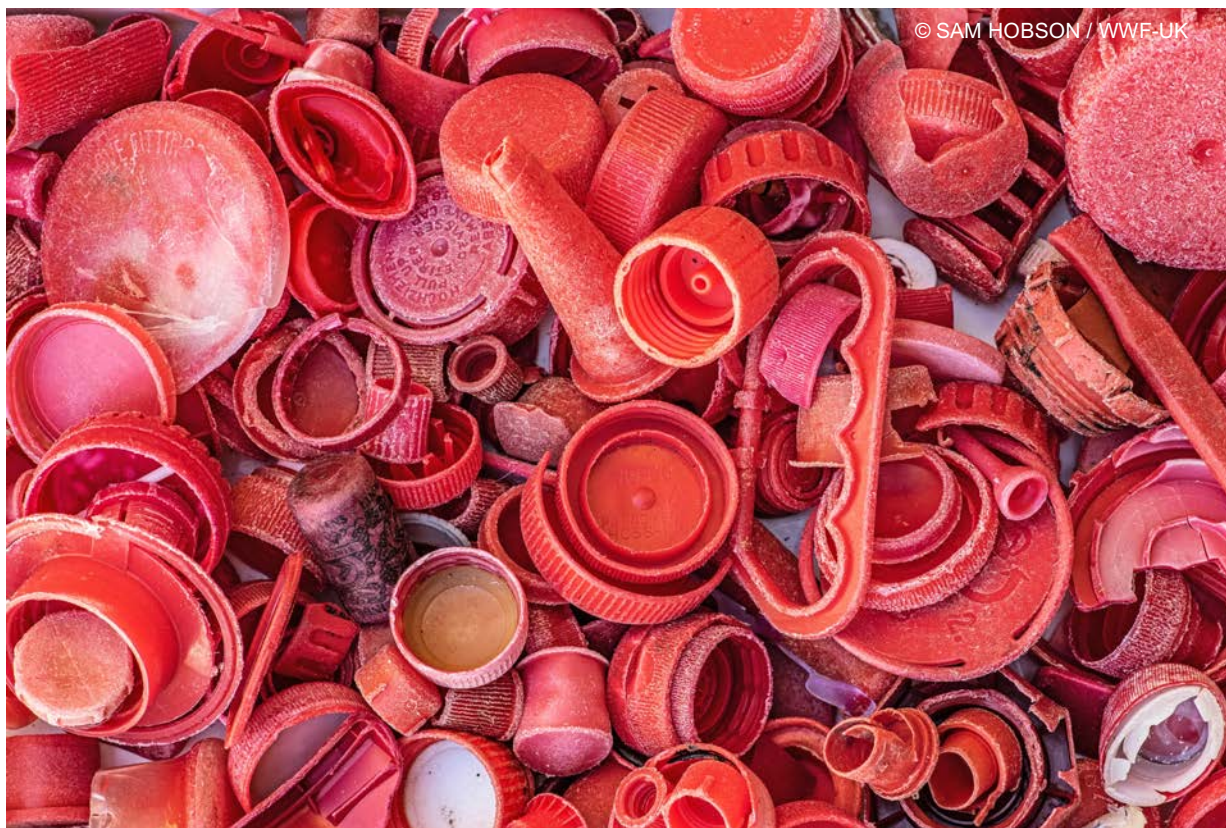
Digital merking kan også gi mulighet for å ansvarliggjøre produsenter for deres produktdesign. Ved å spore produktene satt ut av den enkelte produsent, kan det bli mulig å koble produktene til avfallsstrømmene. Denne informasjonen kan brukes til å estimere de virkelige kostnadene knyttet til behandling av plasten, som igjen kan gjenspeiles i avgiftene returselskapene krever inn.

I tillegg kan digital merking brukes til å støtte forebygging og opprydding av avfall, og kan derfor være en del av den nasjonale planen mot marin forurensning.

OPPSUMMERT:

Norge må lede arbeidet med innovasjon og teknologiske fremskritt inn i den sirkulære økonomien, ved å:

- Styrke innovasjon og forskning på design av plast og plastemballasje for å skape ytterligere reduksjon av plast og en mer effektiv innsamling, sortering og materialgjenvinning. For å skape synergier i denne samhandlingen bør returselskapene ta en ledende rolle.
- Norge bør utrede bruk av digital merking og sporing av plast.



6. VI MÅ HA ET NASJONALT LØFT I AVFALLSHÅNTERINGEN OG FJERNE DE KOMMUNALE FORSKJELLENE

Miljødirektoratet har vurdert at for å nå EUs gjenvinningsmål⁹, må storparten av restavfall fra husholdninger og andre kilder med lignende avfall gå gjennom et sentralsorteringsanlegg for blandet avfall før forbrenning.¹⁰

Rapporten Deloitte har utarbeidet viser hvordan plastprodukter som ikke blir samlet inn av kommunene i dag, først og fremst blir sendt til forbrenning og energigjenvinning. Kommuner med henteordning for plastemballasje, sender plastemballasjen som ikke er sortert av innbyggerne til forbrenning. Kommuner som har investert i sentralsorteringsanlegg for blandet avfall, oppnår en betydelig høyere innsamlingsgrad enn andre systemer. Private avfallsselskaper sender plastavfall til forbrenning eller materialgjenvinning, avhengig av avfallets verdi.

Blandede avfallsstrømmer blir oftere sendt til forbrenning enn homogene avfallsstrømmer. Det er foreløpig mangel på åpenhet når det gjelder kostnadseffektiviteten til de forskjellige innsamlingsystemene for plastemballasje, noe som skaper uklarhet rundt de faktiske kostnadene for innsamling og videre behandling.

⁹ EU stiller nye krav til materialgjenvinning av plastemballasje. 50 prosent innen 2025 og 55 prosent innen 2030. Det settes også regler for hvordan materialgjenvinningsgraden skal utregnes.

¹⁰ Miljødirektoratet (2019). *Avfallsplan 2020-2025*.

Mangelen på benchmarking og overvåking av kommunenes kostnader og resultater gir også kommunene mindre insentiver til å øke kostnadseffektiviteten i innsamlingsystemene.

Norge må få på plass en enhetlig nasjonal plan for hvordan man skal sikre en effektiv infrastruktur for innsamling, sortering og materialgjenvinning av plastavfall i Norge. En nasjonal plan for sortering og materialgjenvinning av plastavfall i Norge bør vurderes i sammenheng med produsentansvarsordningene, ettersom de utgjør en betydelig del av rammene kommunene og returselskapene opererer innenfor.

Det er flere tiltak og forbedringer som en nasjonal plan må løse:

- Bedre utnyttelse av kapasiteten ved eksisterende sentralsorteringsanlegg for restavfall.
- Kartlegging av behovet for ytterligere sentralsorteringsanlegg for blandet avfall.
- Bedre organisering av separate avfallssystemer i fritidsboliger og uteområder.
- Bedre avfallsinnsamlingsystemer i havner for å forhindre forsøpling eller ukontrollert forbrenning av plastavfall.
- Fortsette ordningen med «Fishing For Litter»¹¹.
- Støtte til produksjon av resirkulert materiale av høy kvalitet i Norge.

Rapporten til Deloitte påpeker at sentralsorteringsanlegg for restavfall har en høyere kostnad for innsamling og sortering per tonn plastemballasje enn det de kompenseres for. Kommuner som har investert i sentralsorteringsanlegg har hittil ikke blitt kompensert for den totale mengden plastemballasje de samler inn, men kun plastemballasjen som de finsorterer i rene plasttyper. Kommuner med sentralsorteringsanlegg blir heller ikke kompensert for at de i tillegg sorterer plasten, som ellers hadde blitt sendt til utlandet for sortering. Disse kommunale anleggene har et potensiale til å dekke behovet for langt flere enn dagens dekning på 700 000 innbyggere. IVAR IKS og Romerike Avfallsforedling IKS (ROAF)¹² har kun dispensasjon til to skift, mens de i praksis kunne økt til fem skift. Med andre ord kjører de to anleggene på særs lav kapasitet, sammenliknet med hva de kunne ha gjort dersom forholdene hadde ligget til rette for det.

¹¹ Les mer om ordningen her: Fishing For Litter – Årsrapport 2018. <https://salt.nu/wp-content/uploads/2019/04/FFL-Sluttrapport-2018.pdf>

¹² IVAR IKS er et fellesanlegg for vann, avløp og renovasjon som eies av 11 kommuner. ROAF er et interkommunalt avfallsselskap for sju kommuner.

Miljødirektoratet har vurdert det dithen at storparten av restavfallet må gå gjennom et sentralsorteringsanlegg. En nasjonal plan for infrastruktur må også ta i betraktning dagens hindre knyttet til full utnyttelse av dagens sentralsorteringsanlegg og etablering av flere, her kort oppsummert:

- Usikkerhet knyttet til om og hvordan kommuner lovlig kan sende avfallet sitt til etablerte sentralsorteringsanlegg for restavfall i andre kommuner.
- De eksisterende sentralsorteringsanleggene for blandet avfall kjører ikke på full effektivitet i dag.
- Det er foreløpig få økonomiske insentiver for andre kommuner til å sende avfall til etablerte sentralsorteringsanlegg for blandet avfall, da portavgiften for forbrenningsanlegg ofte er lavere enn portavgiften til sentralsorteringsanlegget.
- Investeringskostnader for sentralsorteringsanlegg for blandet avfall påvirker innsamlingskostnadene som innbyggerne betaler, spesielt de første årene på grunn av kommunale regler for periodisering av kapitalutgifter.
- Det er ikke tilstrekkelig kompensasjon fra dagens produsentansvarsordning til å kunne sikre en full kostnadsdekning av driften (innsamling og behandling av plast) hos kommunene.
- Manglende benchmarking og overvåking av kommunale kostnader, og manglende belønning fra returselskapene for effektivitet og høy innsamlingsgrad.

OPPSUMMERT:

En nasjonal plan for kommunal avfallshåndtering og infrastruktur må innebære:

- Bedre bruk av kapasiteten til de eksisterende sentralsorteringsanleggene for blandet avfall. Herunder endre regulering rundt transport av avfall mellom kommuner, samt de økonomiske insentivene knyttet til dette.
- Identifisering av behovet for ytterligere sentralsorteringsanlegg for blandet avfall.
- Benchmarking og overvåking av kommunale kostnader, og belønning fra returselskapene for effektivitet og høy innsamlingsgrad.
- Støtte til produksjon av resirkulert materiale av høy kvalitet i Norge.
- Bedre organisering av separate avfallssystemer i fritidsboliger og uteområder.
- Bedre avfallssamlingssystemer i havner for å forhindre forsøpling eller ukontrollert forbrenning av plastavfall.





Hvorfor vi er her
Ingen flere dyr skal dø ut som konsekvens av menneskers handlinger.

www.wwf.no

WWF-Norge, organisasjonsnr. 952330071MVA og registrert i Norge med reg.nos. © 1989 pandasyμβolet og ® "WWF" registrert varemærke av Stiftelsen WWF Verdens Naturfond (World Wide Fund for Nature), WWF-Norge, Postboks 6784 St. Olavs plass, 0130 Oslo, tlf: 22 03 65 00, epost: wwf@wwf.no, www.wwf.no.