

Miljøavtale om plastprodukter

Et samlet næringsliv kan redusere
miljøbelastningene fra engangsplast

Rapport med anbefalte tiltak fra arbeidsgruppe opprettet av
Klima- og miljødepartementet

1. april 2020

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	3
2.	Innledning og mandat	5
2.1.	Mandat for arbeidsgruppen	5
2.2.	Gruppens arbeid	6
3.	Bakgrunn	8
3.1.	Produksjon og gjenvinning av plast	12
3.2.	EUs engangsplastdirektiv	13
3.3.	Direktivet fremhever avtaler mellom næringslivet og staten	19
3.3.1.	Plastpakter i europeiske land	19
4.	Forbruk av engangsprodukter i plast – tall og faktagrunnlag	21
4.1.	Drikkebegre og matbeholdere	21
4.2.	Andre relevante engangsprodukter i plast	22
5.	Eksisterende virkemidler for å begrense miljøbelastninger fra engangsprodukter av plast	24
5.1.	Offentligrettslige virkemidler	24
5.1.1.	Forbudet mot forsøpling	24
5.1.2.	Lovpålagt avfallshåndtering av husholdnings- og næringsavfall	25
5.1.3.	Regulering av drikkevareemballasje	25
5.1.4.	Produsentansvar for emballasje	25
5.2.	Offentlig sektor kan være en pådriver	26
5.2.1.	Miljødirektoratets tilskuddsordning for tiltak mot marin forsøpling	26
5.2.2.	Opprenskning av tapte fiskeredskaper	26
5.2.3.	Bruk av offentlige anskaffelser	27
5.2.4.	Kommunale initiativ	27
5.3.	Tiltak i næringslivet	28
5.3.1.	Handelens Miljøfond	29
5.3.2.	Veikart for sirkulær plastemballasje	29
5.3.3.	Plastløftet	30
5.3.4.	Lokale initiativ i regi av næringslivet	30
5.4.	Forskning og utvikling	30
6.	Miljøavtale om engangsprodukter av plast	32
6.1.	Miljøavtaler som verktøy i norsk miljøpolitikk	32
6.2.	Miljøavtalens innhold og form	34
6.2.1.	Avtalens formål, parter og tilknytningsform for bedriftene	34
6.3.	Fastsettelse av mål om forbruksreduksjon	34
6.3.1.	Måling av forsøpling	36
6.4.	Implementering av utvidet produsentansvar for engangsprodukter	36
6.5.	Utvide til andre produkter	37
6.6.	Mål om bruk av resirkulert materiale	37
6.7.	Rettigheter og plikter i en miljøavtale	38
6.7.1.	Næringslivets plikter	38
6.7.2.	Statens plikter	39
7.	Om tiltakene i en miljøavtale	40
7.1.	Tiltak for å redusere miljøbelastningen fra engangsplast	40
7.2.	Substitusjon	40
7.3.	Næringslivet må oppfylle det utvidede produsentansvaret for engangsprodukter	42
7.3.1.	Økt bruk av resirkulert materiale	43
7.3.2.	Holdningsskapende arbeid	44
7.4.	Tiltak som bør gjennomføres for å fremme norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne	45
7.5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	45
	Vedlegg 1: Forslag til intensjonsavtale	47
	Vedlegg 2: Forslag til forskrift som implementerer engangsplastdirektivet artikkel 17.3	49

1. Sammendrag

Regjeringen ønsker å redusere miljøkonsekvensene av engangsprodukter i plast og opprettet 15.05.2019 en arbeidsgruppe for å innhente kunnskap og gi anbefaling om tiltak som kan inngå i et mer forpliktende samarbeid mellom næringslivet og Klima- og miljødepartementet.

EU-direktiv nr. 2019/904 om å redusere miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (heretter engangsplastdirektivet) ble vedtatt i EU 5. juni 2019. Direktivet inngår i EUs omfattende arbeid med sirkulær økonomi, og omhandler engangsprodukter av plast og fiskeriutstyr som inneholder plast. Direktivet omfatter ti grupper engangsprodukter og har bestemmelser om medlemsstatenes plikter og virkemidler for disse produktgruppene.

Engangsplastdirektivet artikkel 17.3 fremhever miljøavtaler mellom staten og næringslivet for å gjennomføre mål om reduksjon i forbruk av drikkebegre og matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum og krav om utvidet produsentansvar for flere produkter. I tråd med mandatet har arbeidsgruppen særlig vurdert dette virkemiddelet, men også øvrige relevante tiltak.

Arbeidsgruppen registrerer at Norge og EU har stor mangel på pålitelige datakilder for innrapportering av antallet engangsprodukter i plast som omsettes. Det anbefales derfor å avvente med å fastsette tallfestede mål for forbruksreduksjon til det er etablert et datagrunnlag som gjør det mulig å følge utviklingen over tid. Arbeidsgruppen mener det må på plass et datagrunnlag i god tid før 2022, og at det i en mellomfase legges til rette for at virksomheter som produserer eller importerer engangsprodukter i plast kan rapportere inn tiltak for å få til redusert miljøbelastning.

Næringslivet etterspør verktøy for å vurdere alternativer til dagens engangsprodukter i plast, både andre materialer og flerbruksalternativer, ut fra faktabasert kunnskap. Arbeidsgruppen ga Østfoldforskning i oppdrag å utvikle en webbasert prototype for et slikt substitusjonsverktøy, og en forenklet substitusjonsveileder. Arbeidsgruppen anbefaler at bedrifter, offentlig sektor og privatpersoner tar verktøyet i bruk. Det anbefales at næringsorganisasjonene tar ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle verktøyet, som del av en miljøavtale mellom organisasjonene og staten.

Staten og de involverte næringslivsorganisasjonene bør inngå en miljøavtale om engangsplastprodukter i plast som oppfyller kravene i engangsplastdirektivet. I den forbindelse må det vurderes ulike former for tilknytning for bedrifter for å sikre gjennomføring av tiltak og rapportering av data. En miljøavtale må beskrive hvilke rettigheter og plikter næringslivet og staten påtar seg. Miljømålene som avtales må være gjennomførbare og målbare, og det er avgjørende med god oppslutning om måloppnåelsen.

Arbeidsgruppen har tidligere sendt departementet et forslag til intensjonsavtale. Vi anbefaler at forslaget til intensjonsavtale brukes som grunnlag for forhandlinger om en eventuell miljøavtale, sammen med denne rapporten.

Arbeidsgruppen anbefaler en tottrinnsmodell for å beslutte kvantitative mål for forbruksreduksjon. Bedrifter som tilslutter seg en miljøavtale bør som et første skritt innenfor en fastlagt periode rapportere inn egne tall og tiltak som virksomheten skal gjennomføre. En samlet registrering og

innrapportering til staten kan deretter danne grunnlaget for fastsettelse av konkrete mål. En avtale om forbruksreduksjon må ta utgangspunkt i drikkebegre og matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum, slik engangsplastdirektivet stiller krav om. Arbeidsgruppen mener det er grunnlag for å inkludere flere plastprodukter enn de to som er omfattet av kravet om forbruksreduksjon. Dette må fastsettes i forhandlinger mellom aktørene i næringslivet og staten.

En miljøavtale kan også gjennomføre direktivets krav om utvidet produsentansvar. For å sikre oppslutning om en slik ordning, kan det forskriftsfestes at produsentene må oppfylle sitt utvidete produsentansvar, og at dette kan gjøres gjennom tilslutning til en miljøavtale. Fordelen med å inngå en miljøavtale om produsentansvar for engangsprodukter kan være sterk forankring og eierskap i næringslivet for gjennomføringen av direktivet, høy kostnadseffektivitet og en styrket konkurransekraft for norsk næringsliv. Forvaltningen kan også spares for oppgaver som kan gi arbeid i regelverksutforming og oppfølging. Det er avgjørende med en god oppslutning hos bedriftene og næringsorganisasjonene. Forvaltningen må prioritere oppfølging av miljøavtalen i samsvar med kravene i direktivet.

Arbeidsgruppen foreslår at en miljøavtale bør inneholde mål om å øke andelen resirkulert materiale i plastprodukter som bringes på markedet for et større virkeområde enn bare drikkevareemballasje. Det kan stimulere til økt etterspørsel av resirkulert plast og bidra til å nå Norges forpliktelser innen materialgjenvinning av plastemballasje.

Ombruksløsninger er en viktig del av den sirkulære økonomien, og er fremhevet som et viktig punkt i fortalen til engangsplastdirektivet. Ombruksløsninger kan bidra til redusert forsøpling, som er et viktig formål med direktivet.

2. Innledning og mandat

Forsøpling og spredning av plast i naturen er en raskt voksende miljøutfordring globalt. Det utgjør en trussel både mot fisk, fugl og annet dyreliv på land og i havet, mot sjømatressursene og mot vår egen bruk av strender og sjø. Engangsprodukter av plast er en viktig del av denne utfordringen. I tillegg kan det være dårlig bruk av ressurser å produsere engangsprodukter for kun én gangs bruk, selv om de ikke ender som avfall i naturen.

Regjeringen ønsker å redusere miljøkonsekvensene relatert til produksjon og bruk av engangsprodukter av plast. Daværende klima- og miljøminister Ola Elvestuen tok våren 2018 initiativ til et mer forpliktende samarbeid med næringslivet for å oppnå dette. Departementet avholdt også flere dialogmøter om hvordan et slikt samarbeid kan innrettes, og opprettet 15.05.2019 arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten.

EU-direktiv nr. 2019/904 om å redusere miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (heretter engangsplastdirektivet¹) ble vedtatt i EU 5. juni 2019². Direktivet omhandler engangsprodukter av plast og fiskeriutstyr som inneholder plast. Direktivet omfatter ti grupper engangsprodukter og har ulike virkemidler for de ulike produktgruppene: Forbud mot omsetning, mål om betydelig reduksjon i forbruk, utvidet produsentansvar, produktdesign, merking, og holdningsskapende tiltak. EU-direktivet gir landene en viss fleksibilitet i gjennomføringen av kravene. Blant annet er det rom for å gjennomføre flere av virkemidlene i form av frivillige avtaler mellom myndighetene og næringslivet. Direktivet vil få betydning for Norge gjennom EØS-avtalen, og Miljødirektoratet har sendt et forslag til forskrift om forbudsbestemmelser på høring.

2.1. Mandat for arbeidsgruppen

I samråd med næringslivet nedsatte regjeringen en partssammensatt arbeidsgruppe som skal innhente kunnskap og gi anbefaling om tiltak som kan inngå i et mer forpliktende samarbeid mellom næringslivet og Klima- og miljødepartementet. Det overordnede formålet med arbeidet har vært å redusere negative miljøkonsekvenser som følge av at engangsprodukter av plast havner i naturen, innsjøer og havet. Arbeidet skal også bidra positivt inn i næringslivets arbeid med innovasjon og bærekraftige løsninger.

Mandatet tar utgangspunkt i engangsplastdirektivet og definisjonen av "plast" og "engangsartikkel av plast" i artikkel 3 (1) og (2). Tiltak mot fiskeriutstyr var ikke del av mandatet for arbeidsgruppen.

Den departementssammensatte arbeidsgruppen skal innhente kunnskap og gi anbefaling om tiltak som kan inngå i et mer forpliktende samarbeid mellom næringslivet og Klima- og miljødepartementet. Det overordnede formålet er å redusere negative miljøkonsekvenser som følge av at engangsprodukter av plast havner i naturen, innsjøer og havet. Arbeidet skal også bidra positivt inn i næringslivets arbeid med innovasjon og bærekraftige løsninger.

¹ Arbeidsgruppen registrerer at Miljødirektoratet bruker kortformen «direktivet om plastprodukter», men mener den danske kortformen er best dekkende for direktivet og har valgt denne.

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>

Arbeidsgruppen skulle:

- Vurdere tiltak og virkemidler for å redusere miljøkonsekvenser av engangsprodukter av plast som kan egne seg for en avtale mellom Klima- og miljødepartementet og næringslivet, innenfor de mulighetene direktivet gir.
- Vurdere tiltak som kan inngå i en avtale mellom departementet og næringslivet om engangsprodukter for aktuelle produktgrupper som ikke er omfattet av direktivet.
- Vurdere behovet for økt kunnskap om konsekvenser av ulike tiltak, inkludert miljøkonsekvenser av alternative materialer. Mulighetene for sortering og materialgjenvinning av ulike materialer skal tas i betraktning så langt det foreligger kunnskap om dette.
- Vurdere hvordan tiltakene mest hensiktsmessig kan følges opp, inkludert rapportering av resultater.

På denne bakgrunn skulle følgende leveranser gjennomføres:

- Representantene for næringslivet skulle selv vurdere hvilke tiltak som kan settes i verk umiddelbart basert på dagens kunnskap, og komme med forslag til en intensjonsavtale om dette. Frist for dette arbeidet er 15. september 2019.
- Arbeidsgruppen skulle identifisere områder hvor det er behov for mer kunnskap, og sette ut oppdrag om dette.
- Arbeidsgruppen skulle innenfor rammen av mandatet gi en anbefaling om tiltak og virkemidler for å redusere miljøkonsekvenser av engangsprodukter av plast. Frist for dette var 1. mars 2020.

Departementet har senere utvidet fristen til 1. april 2020.

2.2. Gruppens arbeid

Deltakere i arbeidsgruppen har vært:

- Andreas Pihlstrøm, NHO [leder] - Advokat
- Terje Sletnes, NHO Mat og Drikke - Direktør analyse og politikk
- Gunnar Grini, Norsk Industri - Bransjesjef gjenvinning
- Camilla Skjelsbæk Gramstad, Virke - Bærekraftsansvarlig
- Bjart Thorkil Pedersen, Norgesgruppen ASA - Manager sustainable sourcing
- Arild Theimann, LO/Industri Energi - Spesialrådgiver
- Stein Hagala, LO/Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund - Forbundssekretær
- Fredrik Myhre, WWF Verdens naturfond- Seniorrådgiver, fiskeri- og havmiljø (WWF har i arbeidet involvert Naturvernforbundet underveis)
- Mari Mo Osterheider, Hold Norge Rent - Fagleder land og nasjonale prosjekter (til 31.12.19)
- Lise Gulbrandsen, Hold Norge rent - Daglig Leder (deltaker fra 01.01.2020)
- Andreas Andersen, Miljødirektoratet [observatør] - Seniorrådgiver avfall og gjenvinning

Sekretær for arbeidsgruppen har vært Henrik Lystad og Malin Granlund i Norwaste AS.

Arbeidsgruppen har hatt 10 møter.

På et åpent innspillsmøte i Næringslivets Hus 6. september 2019 presenterte 18 virksomheter sine synspunkter og innspill til arbeidet. Arbeidet har også vært presentert og diskutert i ulike fora i inn- og utland. I tillegg har arbeidsgruppen hatt møte med EU-Kommisjonen i Brussel (DG Environment).

Arbeidsgruppen har anskaffet to eksterne utredninger. Begge oppdrag har vært gjenstand for konkurranse, og gjennomført etter anskaffelsesforskriften.

Oppdraget med å utvikle et substitusjonsverktøy som tar hensyn til forsøpling ble gjennomført av Østfoldforskning. En demoversjon av substitusjonsverktøyet vil gjøres tilgjengelig som et online-verktøy på NHOs nettsider.

Sweco ble tildelt oppgaven med å utrede grunnlaget for innrapporterte mengder og mulige mål for forbruksreduksjon.

I tillegg har Norwaste gjennomført en kartlegging av hvordan norsk næringsliv er forberedt på endringene i EUs engangsplastdirektiv³.

Arbeidsgruppen vil understreke at viktige deler av de kommende forpliktelsene som følger med engangsplastdirektivet ikke er avklart før arbeidsgruppen har måttet levere sin rapport. Dette gjelder blant annet sentrale bestemmelser og avklaringer omkring hvilke produkter som regnes som engangsprodukter "beregnet for umiddelbart konsum", nærmere om det utvidete produsentansvaret, implementering av merkekrav, hvordan reduksjon i forbruksmengde og rapportering på dette skal foregå og hvordan resirkulert andel i drikkevareemballasje skal måles, samt retningslinjer for dekning av kostnader til opprydding av forsøpling. Dette gjør det krevende for arbeidsgruppen å gi mer konkrete anbefalinger rundt omfang og innretning på tiltak i rapporten på nåværende tidspunkt.

Rapporten står for arbeidsgruppens regning og risiko, og er ikke bindene for organisasjonene som har vært representert i utvalget. Videre dialog om tiltak og forpliktelser vil måtte skje mellom departementet og organisasjonene.

³ Lystad, H og Svenkerud, M. (2019): «Er norsk næringsliv klar for EUs engangsplastdirektiv?», Norwaste-rapport 2-2019: <https://norwaste.no/er-norsk-naeringsliv-klar-for-eus-engangsplastidirektiv/>

3. Bakgrunn

Engangsprodukter i plast har mange verdifulle egenskaper og fyller en rekke forskjellige funksjoner i dagens samfunn. Den totale mengden plast i engangsprodukter har økt betydelig de siste tiårene. Samtidig har ulempene med engangsprodukter av plast blitt mer synlige for samfunnet. En av de mest tydelige miljøutfordringene fra plast er forsøpling. Plastforsøpling stammer fra en rekke ulike kilder. Ifølge Hold Norge Rent er hovedkildene til forsøpling i Norge personlig forbruk, maritim virksomhet, friluftsliv, bygg-, anleggs- og industrivirksomhet inkludert landbruk og sanitæravfall. Strandrydderapporten fra 2018 antyder en kildefordeling på omtrent 50/50 mellom personrelatert forsøpling og forsøpling fra næringsvirksomhet. På verdensbasis er det anslått at ca. 80 prosent av marin forsøpling kommer fra landbaserte kilder⁴. Dette er grove anslag som er beheftet med stor usikkerhet og som ikke tar høyde for regionale forskjeller. Engangsartikler i plast er en del av forsøplingsbildet. Også lovlig håndtering av blant annet sprengmasser fører til forsøpling. Arbeidsgruppen presiserer at tiltak for å minimere forsøpling favner langt bredere enn kun engangsprodukter i plast. Det foreligger ingen kvalitetssikrede tall over mengden plast som når havet fra ulike kilder inkludert landbasert virksomhet i Norge. Tallgrunnlaget for forsøpling i Norge er fortsatt mangelfullt. Utover noen tidsserier som følges opp gjennom OSPAR-konvensjonen⁵ har de mest brukbare dataene for forsøpling til nå i hovedsak vært basert på frivillig innrapporteringer fra strandryddeaksjoner.

Tabell 1: Topp 10-listen over hvilke kategorier avfall som i antall forekommer mest i det innsamlede avfallet som er rapportert inn i Ryddeportalen for 2018 (kilde: Hold Norge Rent).

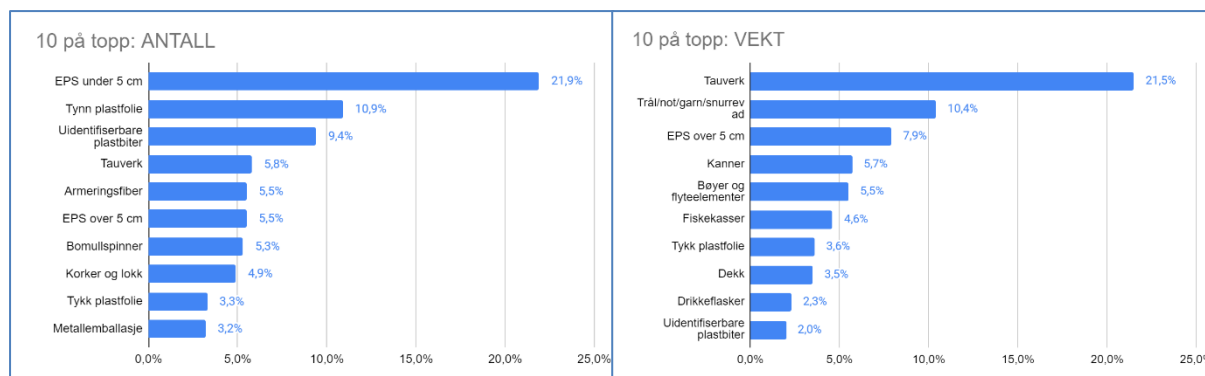
Topp 10	Antall	Prosentvis fordeling
1 Uidentifiserbare plastbiter	188 860	32%
2 EPS (isopor)	76 520	13%
3 Små tau	64 086	12%
4 Drikkeflasker og bokser	52 092	9%
5 Sigarettneiper og snus	42 705	7%
6 Plastposer	42 622	7%
7 Korker, lokk	36 070	6%
8 Pakkebånd og strips	28 526	5%
9. Bomullspinner	28 308	5%
10. Store tau	24 019	4%

Tabell 1 viser en sammenstilling av funn som er gjort i strandryddeaksjoner og rapportert inn i ryddeportalen til Hold Norge Rent. Tabellen viser en oversikt over antall enheter og ikke mengde eller vekt. Sammenstillingen viser at uidentifiserbare plastbiter utgjør den største andelen, etterfulgt av ekspandert polystyren (EPS) og små tau. Av plastgjenstander er også sigarettneiper og snusposer, plastposer, korker/lokk, pakkebånd/strips, bomullspinner og store tau på listen over mest gjenstander som er funnet. Fordelt på materialer er ca. 90 prosent av gjenstandene identifisert som

⁴ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Ocean_Factsheet_Pollution.pdf

⁵ Oslo-Paris-konvensjonen fra 1992 har i flere år organisert kartlegging av forsøpling på utvalgte strender og kystområder i Norge og andre land: <https://www.ospar.org/>

plast og gummi. En undersøkelse av den uidentifiserbare plasten viste at denne kategorien for det meste bestod av svart HDPE og PP-plast⁶



Figur 1: 10-på-topp fra dybdeanalyser av strandryddeavfall fra hele norskekysten etter antall og vekt. Kilde: Hold Norge Rent og Mepex

Oversikten gir ikke nødvendigvis et presist bilde på forsøplingen. Summeringene i Ryddeportalen er gjort på antall og ikke på volum eller vekt. Det er normalt ved kartlegginger av marin forsøpling å basere seg på antall fordi dette gir mest presis kunnskap om omfanget av forsøpling fra produktene/artiklene. Men i forbindelse med avfallshåndtering og opprydding av forsøpling, er vekt og volum også viktig. Analyser i regi av Mepex og Hold Norge Rent gjort i 2018 og 2019 viser forskjeller mellom vekt og antall⁷. Målt i vekt utgjør plast enn noe mindre andel av det marine avfallet, og målt i vekt utgjør forbrukerrelatert forsøpling også en noe mindre andel av det marine avfallet (Figur 1).

Tabell 2: Topp 10-listen over hvilke kategorier avfall som i antall er rapportert inn i Ryddeportalen for 2018 fra ryddeaksjoner under vann (kilde: Hold Norge Rent).

Topp 10	Antall	Prosentvisfordeling
1 Drikkeflasker og bokser	10 236	43%
2 Plastposer	2 663	11%
3 Uidentifiserbar plast	2 537	11%
4 Glassflasker	2 398	10%
5 Fiskekroker	2 102	9%
6 Store tau	1 042	4%
7 Dekk	1 024	4%
8 Matemballasje	678	3%
9 Korker	596	3%
10 Pakkebånd	472	2%

Avfall som blir ryddet ved strandryddeaksjoner domineres naturlig av gjenstander som når havet og som flyter. Tall fra ryddeaksjoner langs innsjøer og elver i innlandet viser en annen sammenstilling. Avfall som synker og avfall som ikke når vassdrag/havet vil være underrepresentert i begge disse

⁶ Briedies, R. et al., (2018): "Et dypdykk i plasthavet", Miljødirektoratet

⁷ <https://marintavfall.mepex.no/dybdeanalyse-av-marint-avfall#229761>

sammenstillingene. Undersøkelser viser at mesteparten av plastforsøplingen som når havet til slutt havner på havbunnen⁸.

Sammenstillingen fra ryddeaksjoner under vann viser at drikkeflasker og bokser og glassflasker står for omtrent halvparten av funnene. Varierende tallgrunnlag fra år til år gjør at plastposer går fra niende til en andreplass sammenlignet med tallene fra 2017. EPS (isopor) flyter opp og er fraværende i statistikken. 56 prosent av gjenstandene som ble registrert i Ryddeportalen under vann var av plast, 4 prosent av gummi.

Tabell 3: Topp 10-listen over hvilke kategorier avfall som i antall forekommer mest i det innsamlede avfallet i innlandet som er rapportert inn i Ryddeportalen for 2018 (kilde: Hold Norge Rent).

Topp 10	Antall	Prosentvisfordeling
1 Uidentifiserbar plast	23 107	30%
2 Sigarettneiper	16 813	22%
3 EPS (isopor)	7 693	10%
4 Korker	5 858	8%
5 Drikkeflasker og bokser	5 514	7%
6 Plastposer	5 295	7%
7 Matemballasje	4 503	6%
8 Plastpellets	2 752	4%
9 Landbruksplast	2 555	3%
10 Snuspakker	1 814	2%

Kartlegging av forsøpling i det urbane rom har også kun stedvis funnet sted. Den første kartleggingen av forsøplingen av forsøpling i Oslo viste at sigarettneiper dominerte stort i antall med over 40 prosent etterfulgt av snusposer med 19 prosent (Figur 2)⁹.

Til tross for flere år med målrettet samordning av innrapporterte data fra ryddeaksjoner og enkeltvis profesjonelle kartleggingsprosjekter er det fortsatt store kunnskapshull omkring status for forsøpling og miljøeffektene av dette på land og til vanns. Blant annet savnes det en standardisert metodikk for å kartlegge forsøplingsnivå og årlig tilsig av forsøpling på en kvantitativ måte.

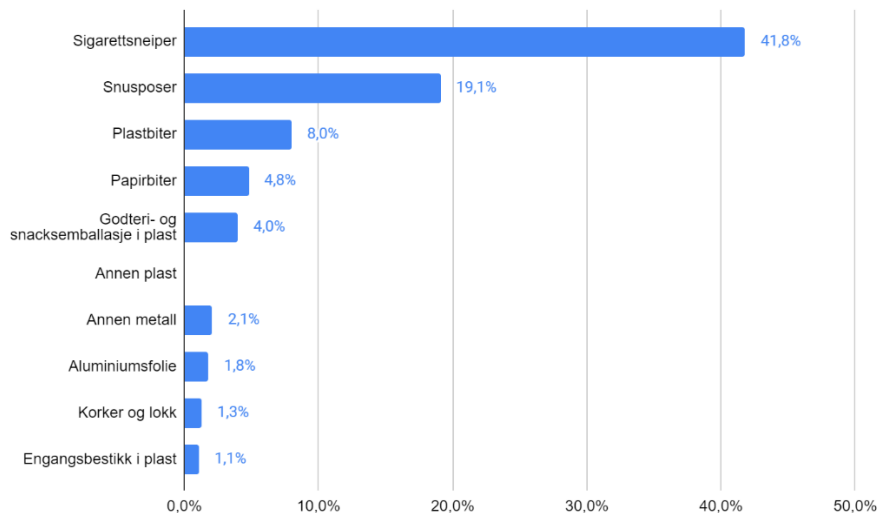
Plastforsøpling kan påvirke organismer på ulike måte, f.eks. ved at de vikler seg inn i tau, nøter og andre plastgjenstander, gjennom direkte inntak i fordøyelsessystemet, gjennom kjemisk eller mikrobiell eksponering, og ved påvirkning av naturlige habitater. Hvordan organismer påvirkes vil variere avhengig av eksempelvis type/størrelse av plastprodukter-/partikler, og type organisme. I en FN rapport fra 2016 ble det anslått at over 800 arter påvirkes av plastforsøpling, en økning fra rundt 660 arter i 2012.¹⁰ Det er rimelig å anta at dette antallet arter egentlig er høyere. Effekter av eksponering for makroplast (større plastprodukter) er godt dokumentert. For eksempel kan

⁸ <https://www.eunomia.co.uk/reports-tools/plastics-in-the-marine-environment>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0025326X17307166>
<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0111913>
https://www.researchgate.net/publication/329214937_Microplastics_contaminate_the_deepest_part_of_the_world's_ocean

⁹ Hold Norge Rent (2020, ikke publisert)

¹⁰ <https://news.un.org/en/story/2016/12/547032-new-un-report-finds-marine-debris-harming-more-800-species-costing-countries>

sammenfiltrering i tau føre til skade, redusert mobilitet og, i alvorlige tilfeller, drukning. Direkte inntak av plast kan føre til blokkeringer i fordøyelsessystemet eller at vev i tarmsystemet skades. Plastforsøpling bidrar også til sykdom hos arter som korallrev, som danner viktige leveområder i havet¹¹. Når det gjelder mikro- og nanoplast er det store kunnskapshull både når det gjelder konsentrasjoner i miljøet og biologiske effekter ved eksponering.¹²



Figur 2: Resultater fra kartlegging av forsøpling i Oslo 2019. Kilde: Hold Norge rent

I tillegg til å være skjemmende og ha en negativ påvirkning på miljøet innebærer forsøpling også at ressurser går tapt. Riktig håndtert vil avfallet gå inn i avfallshåndteringssystemene og bli gjenvunnet. Disse ressursene kunne vært brukt til å produsere nye materialer eller energi og gi redusert klima- og miljøbelastning. Det er godt dokumentert at resirkulering av plastavfall gir større klimagevinst enn energiutnyttelse¹³.

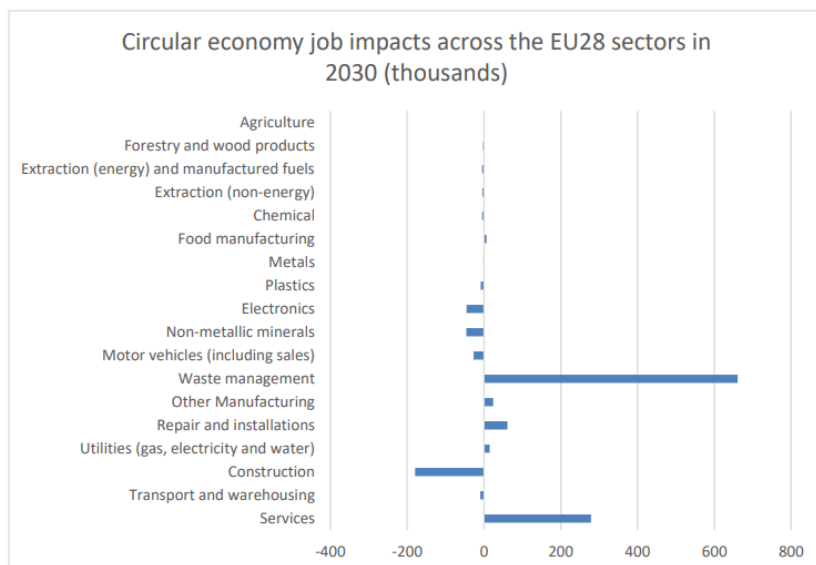
Utover å redusere miljøpåvirkningen innebærer avfallshåndtering av engangsprodukter i plast, der ombruk og resirkulering prioriteres foran energiutnyttelse og sluttbehandling, også økt verdiskaping. Flere studier i EU, Norge og andre land har pekt på den positive effekten av en sirkulær økonomi på verdiskaping, sysselsetting og handelsbalanse. En studie som er laget EU-Kommisjonen beregner en samlet økning av BNP med 0,5 prosent i EU-landene og rundt 700 000 nye jobber innen 2030 ved å gjennomføre ambisiøse tiltak innen sirkulær økonomi. Figur 1 viser estimert effekt mht. arbeidsplasser i Europa innen ulike sektorer. En studie som Club of Rome gjorde med støtte fra Innovasjon Norge viste at tiltak for å øke materialgjenvinning og bruk av resirkulert materiale samt å doble levetiden til produkter vil ha en betydelig positiv effekt på både sysselsetting, handelsbalansen og klimautslipp i Norge¹⁴.

¹¹ <https://science.sciencemag.org/content/359/6374/460>

¹² <http://www.gesamp.org/publications/gesamp-international-workshop-on-assessing-the-risks-associated-with-plastics-and-microplastics-in-the-marine-environment>

¹³ <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A839864&dsid=7578>

¹⁴ Anders Wijkman and Kristian Skånberg (2016): [The Circular Economy and Benefits for Society Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency. A study pertaining to the Norwegian economy](#)



Figur 3: Beregnet effekt av EUs foreslåtte sirkulærøkonomipakke på arbeidsplasser i EU (Cambridge Econometrics m.fl 2018)¹⁵

3.1. Produksjon og gjenvinning av plast

I 2018 ble det produsert ca. 62 millioner tonn plast i EU. Etterspørselen etter plast til produksjon av produkter med innhold av plast i EØS-området var nærmere 50 millioner tonn. Levetiden til disse produktene varierer, og mange plastprodukter har levetid på flere tiår. Globalt ble det produsert om lag 360 millioner tonn plast. Produksjonen av plastprodukter i Norge er lav sammenlignet med andre EØS-land (godt under 500 000 tonn i 2018). De største volumene plastråstoff er hhv. polyeten og polypropen. De største plastvolumene benyttes til emballasje (40 prosent) og innen bygg og anlegg (20 prosent).¹⁶

I 2018 ble det samlet inn 29 millioner tonn plastavfall i EØS-området, hvorav 32 prosent ble sendt til resirkulering (9,4 millioner tonn). Ca. 80 prosent av plastavfallet som ble sendt til resirkulering ble videreforedlet i Europa, til å produsere ca. 5 millioner tonn resirkulert råvare. Om lag 4 millioner tonn resirkulert plast ble benyttet som innsatsfaktor i europeisk produksjon (en del resirkulert plast ble også eksportert fra Europa). De vanligste plasttypene som går til resirkulering er polyetylen (PE), polypropen (PP), polyetylen-tereftalat (PET), polyvinylklorid (PVC) og ekspandert polystyren (EPS). Trenden er at plastavfall til resirkulering og energiutnyttelse øker, mens andelen til deponi eller sluttbehandling går ned.¹⁷

EUs strategi for plast i en sirkulær økonomi fastsetter et mål om at 10 millioner tonn resirkulert plast skal benyttes inn i ny produksjon i EU innen 2025¹⁸. Som nevnt var etterspørselen etter resirkulert

¹⁵ Cambridge Econometrics, Trinomics, and ICF (2018): Impacts of circular economy policies on the labour market. https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ec_2018_-_impacts_of_circular_economy_policies_on_the_labour_market.pdf

¹⁶ <https://www.plasticseurope.org/en/resources/publications/1804-plastics-facts-2019>

¹⁷ <https://www.plasticseurope.org/en/resources/publications/1899-circular-economy-plastics-european-overview>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

plast i EØS-området 4,0 millioner tonn i 2018. Dette betyr at den europeiske etterspørselen etter plastråstoff basert på resirkulert plast må øker med en faktor på 2,5 innen 7 år for å nå målet.

For å legge til rette for videre dialog og samarbeid om å øke resirkuleringen av plastavfall er det etablert et samarbeid mellom aktører i verdikjeden for plastprodukter (Circular Plastics Alliance). Ambisjonen er å sikre at etterspørselen etter resirkulert plastråstoff i Europa møter tilbudssiden, slik at målet om 10 millioner resirkulert plastavfall til resirkulering innen 2025 kan nås.¹⁹

3.2. EUs engangsplastdirektiv

EU-direktiv nr 2019/904 om å redusere miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (engangsplastdirektivet) ble vedtatt i EU 5. juni 2019²⁰. Det har som formål å begrense miljø- og helsepåvirkningen av utvalgte plastprodukter, særlig på akvatisk miljø, og fremme overgangen til en sirkulær økonomi, inkludert utviklingen av innovative og bærekraftige forretningsmodeller, produkter og materialer, og dermed også bidra til et velfungerende indre marked.

Direktivet omfatter 10 produktgrupper av engangsplast og har bestemmelser om en rekke tiltak medlemslandene skal gjennomføre. Utvalget av engangsplastprodukter som er omfattet av direktivet er bestemt ut fra hvilke produkter som utgjør størst forsøplingsfare. Produktene som er omfattet av direktivet utgjør 86 prosent av alle identifiserte landbaserte engangsplastprodukter, som ved kartlegginger er funnet på EU-landenes strender⁶. I sum utgjør engangsplasten ca. 50 prosent av alt marint plastavfall²¹. Statistikk fra norske strender er ikke en del av dette tallgrunnlaget.

Engangsplastdirektivet er EØS-relevant og regjeringen har signalisert at det er ønskelig å implementere direktivet²².

Direktivet angir tiltak som medlemslandene må gjennomføre innen 3. juli 2021, med mindre annen frist er gitt i direktivet. I hovedsak er tiltakene disse:

- Fastsette mål for forbruksreduksjon og rapportere på måloppnåelse
- Omsetningsforbud for bestemte produkter
- Funksjons- og merkekrav
- Utvidet produsentansvar
- Krav til separat innsamling
- Krav til holdningsskapende tiltak

Tabell 4 viser en forenklet oversikt over engangsplastprodukter, virkemidler og frister. Direktivet skal evalueres av EU-kommisjonen innen juli 2027.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_5583

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0904&from=EN#d1e40-1-1>

²¹ Joint Research Center (2017): «Top Marine Beach Litter Items in Europe». https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC108181/technical_report_top_marine_litter_items_eur_29249_en_pdf.pdf

²² Regjeringen.no «[Foreslår å forby flere engangsprodukter i plast](#)»

Direktivets definisjon av plast er oversatt til norsk av Miljødirektoratet²³:

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 polymerer som ikke er kjemisk modifisert er ikke omfattet av definisjonen.

Dette innebærer at varianter av bionedbrytbar plast (eks PLA, PHA, Mater-Bi.) i utgangspunktet er definert som plast og produkter av disse materialene er omfattet av direktivet. EU-kommisjonen skal utarbeide en veileder til denne definisjonen

En annen viktig definisjon er at engangsplastprodukt defineres som (dansk direktiv-tekst):

"...et produkt, der er helt eller delvist fremstillet af plast, og som ikke er udtænkt, designet eller markedsført med henblik på i sin levetid at gennemgå et antal ture eller cyklusser ved at blive returneret til en producent til genpåfyldning eller genbrug til det samme formål, som det det blev udtænkt til."

Definisjonene på plast og engangsplastprodukt innebærer blant annet at drikkekartonger og drikkebegre, som kaffekopper i papp med et tynt belegg av vanlig eller nedbrytbar plast vil være omfattet av direktivet. For andre produkter er det nødvendig med nærmere avklaring fra EU-Kommisjonen for å avgjøre hvorvidt produkter er omfattet av direktivet. For flere av produktene som er omfattet av direktivet gjelder avgrensningen «beregnet på umiddelbart konsum» (engelsk: "intended for immediate consumption"), se Tabell 5. Det gjenstår å avklare om dette skal defineres til å være koblet til utsalgssted (kiosker, bensinstasjoner o.l.), produkter (produkter som er spesielt tilrettelagt for/tilbøyelig til å bli konsumert umiddelbart) eller en kombinasjon av dette. Også for andre produkter gjenstår en avklaring om hva som er omfattet av direktivet. For eksempel ventes det på en avklaring på om sugerør som er festet til små drikkekartonger er å regne som del av kartongen (drikkevareemballasje) eller som sugerør.

EU-Kommisjonen har informert arbeidsgruppen om pågående arbeid med veiledninger for hvordan flere av artiklene skal tolkes. Innen 3. juli 2020 skal en generell veiledning publiseres, som skal bidra til klarhet i hva som skal defineres som plast, og hvordan definisjonen om produkter er "beregnet for umiddelbart konsum" skal forstås. Veiledningsmateriale for hvordan kostnader for det utvidete produsentansvaret skal beregnes skal være ferdigstilt juli 2020. EU-Kommisjonen skal også publisere andre utfyllende bestemmelser innen fastsatte frister:

- Innen juli 2020: Hvordan merkekravene skal implementeres, hvordan krav til innsamling og materialgjenvinning av drikkevareemballasje skal beregnes og verifiseres.
- Innen januar 2021: Hvordan reduksjon i forbruksmengde og rapportering på dette skal foregå
- Innen januar 2022: Hvordan måling på resirkulert andel (drikkevareemballasje) og oppfyllelse av produsentansvarskrav for tobakksfilterprodukter skal måles og rapporteres.

²³ Miljødirektoratet 2020: Forskriftsutkast til forbud mot enkelte produkter av plast:
<https://hoering.miljodirektoratet.no/LastNedVedlegg/9311>

Art 4 – Forbruksreduksjon

Direktivets artikkel 4 om forbruksreduksjon omhandler drikkebegre og matbeholdere beregnet for umiddelbart konsum²⁴. Her blir medlemslandene pålagt å gjennomføre nødvendige tiltak for å redusere forbruket av drikkebegre og matbeholdere i engangsplast i 2026 i forhold til referanseåret 2022. Senest 4. Juli 2021 skal medlemslandene offentliggjøre en plan for hvordan målene skal nås.

Artikkelen lister opp noen flere mulige tiltak:

- Nasjonale mål for forbruksreduksjon
- Tiltak for å sikre at flerbruksalternativer er tilgjengelig ved utsalgssteder
- Økonomiske virkemidler, eksempelvis for å sikre at engangsprodukter ikke omsettes gratis
- Avtale med næringslivet

Ombruksløsninger er en viktig del av den sirkulære økonomien, og er fremhevet som et viktig punkt i fortalen til engangsplastdirektivet.

Art 8 - Utvidet produsentansvar

Direktivet artikkel 8 stiller 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. Det utvidete produsentansvaret skal være i samsvar med bestemmelsene om produsentansvar i det reviderte avfallsrammedirektivet fra 2018 (2018/851) og i den grad det ikke er allerede er dekket, skal produsenter dekke kostnader til informasjonstiltak, avfallshåndtering og opprydning 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/reparasjon, 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.

²⁴ Dansk direktiv-versjon av hvordan dette er definert:

- 1) Drikkebægre, herunder kapsler og låg til disse
- 2) Fødevarebeholdere, dvs. beholdere såsom æsker, med eller uten låg, til fødevarer, som
 - a) er beregnet til umiddelbar fortæring enten på salgsstedet eller som takeaway
 - b) typisk fortæres fra beholderen, og
 - c) er klar til at blive fortæret uden yderligere tilberedning såsom stegning, kogning eller opvarmning, herunder fødevarebeholdere, der anvendes til fastfood, eller andre måltider, som er klar til umiddelbar fortæring, undtagen drikkevarebeholdere, tallerkener og indpakningsposer og -folier indeholdende fødevarer.

Tabell 4 viser en forenklet sammenstilling av hvilke kostnader som skal dekkes av de ulike produktgruppene. Produsenter skal kun dekke kostnader som er nødvendig for å løse disse oppgavene for avfall på en forholdsmessig og kostnadseffektiv måte for produktene som de omsetter. Kostnadene skal fastsettes på en transparent vis av de berørte partene. Kostnadene knyttet til opprydning i forsøpling skal også være begrenset til de tiltakene som iverksettes av, eller på vegne av, offentlige myndigheter. For å begrense de administrative kostnadene ved denne delen av produsentansvaret kan landene oppfylle kravet ved å fastsette sjablongverdier for kostnader som skal dekkes inn ("*appropriate multiannual fixed amounts*").

Vederlaget for å være med i returordningen skal der det er mulig, differensieres med hensyn til produktets varighet, mulighet for ombruk/reparasjon, gjenvinnbarhet og innhold av farlige stoffer. Videre skal ordningene være transparente, og produsentene skal offentliggjøre informasjon om medlemskap, vederlag og kriterier for valg av behandlingsanlegg²⁵.

²⁵ <https://www.europalov.no/rettsakt/avfallsdirektivet-endringsbestemmelser/id-8753>

Tabell 4: Krav til kostnadsdekning for ulike produkter av engangsplast

Kostnadstype	Drikkevareemballasje, matbeholdere, drikkebegre/lokk, poser og innpakningsfolie, plastbæreposer*)	Våtservietter og ballonger	Tobakksprodukter med filter
Forbrukerrettede Informasjonstiltak	Opplyse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling, og feilaktig kasting i avløpet	Opplyse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling, og feilaktig kasting i avløpet	Opplyse om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling, og feilaktig kasting i avløpet
Avfallshåndtering	For avfallet som er kassert i offentlige oppsamlingssystemer, herunder infrastrukturen, driften av denne, etterfølgende transport og behandling av avfallet		For avfallet som er kassert i offentlige oppsamlingssystemer, herunder infrastrukturen, driften av denne, etterfølgende transport og behandling av avfallet
Opprydning av forsøplet avfall	Kostnadene ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport og behandling av avfallet.	Kostnadene ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport og behandling av avfallet. Også innsamling og rapportering av data	Kostnadene ved opprydning av forsøpling fra disse produktene, inkludert etterfølgende transport og behandling av avfallet. Også innsamling og rapportering av data

*) Emballasjeprodukter er i tillegg omfattet av kravene til utvidet produsentansvar gjennom emballasjedirektivet/avfallsforskriftens kapittel 6 & 7.

Direktivet er i utgangspunktet et minimumsdirektiv, som innebærer at medlemslandene, også Norge, kan velge å gå lengre på visse områder. Samtidig er en rekke av tiltakene rettet mot innskrenkninger i markedsadgangen for visse produkter, og slike tiltak må ha en særlig begrunnelse. For omsetningsforbudet som er angitt for bestemte produkter er det eksempelvis presisert av EU-kommisjonen at ikke kan innføres tidligere enn datoen som er satt til 3. juli 2021²⁶. Det samme gjelder produktkravene til drikkevareemballasje og merkekravene som gjelder for hygieneprodukter, våtservietter og tobakksprodukter med filter.

Miljødirektoratet har 19. mars 2020 sendt forslag til forbud mot enkelte plastprodukter på høring²⁷. Her foreslår direktoratet å innføre et forbud mot all omsetning av produktene fra 3. juli 2021 i tråd med kravene i engangsplastdirektivet. Forbudet foreslås innført gjennom en endring i produktkontrollforskriften.

²⁶ Brev fra EU-Kommisjonen til medlemslandene og EFTA-landene 10. september 2019:

<https://hoering.miljodirektoratet.no/LastNedVedlegg/9316>

²⁷ <https://hoering.miljodirektoratet.no/Hoering/v2/1017>

Tabell 5: Oversikt over tiltak i engangsplastdirektivet og engangsplastprodukter som er omfattet

Produkter som er omfattet	Forbud (7/2021)	Forbruks-reduksjon (2022->2026)	Produsen tansvar (7/2024)	Holdnings skapende tiltak	Merking (7/2021)	Produkt-design, kilde-sortering
Bomullspinner ^{a)}	X					
Bestikk og tallerkener	X					
Ballongpinner med festemekanismer ^{a)}	X					
Sugerør og rørepinner ^{a)}	X					
Matbeholdere, drikkebeger og -emballasje i EPS ^{b)}	X					
Okso-nedbrytbare produkter ^{c)}	X					
Drikkevareemballasje ^{d)}			X	X		X
Matbeholdere ^{b)}		X	X	X		
Drikkebegre inkl lokk og kapsler ^{b)}		X	X	X	X	
Fleksibel emballasje for mat ^{b)}			X	X		
Våtservietter			X	X	X	
Tobakksprodukter med filter			X	X ^{e)}	X	
Lette plastbæreposer			X	X		
Ballonger			X	X		
Hygieneprodukter ^{f)}				X	X	

a) Unntak for medisinsk utstyr/tilbehør (bomullspinner og sugerør) og for profesjonell bruk som ikke innebærer distribusjon til forbrukere (ballongpinner)

b) Beregnet på umiddelbart konsum

c) Okso-nedbrytbar plast (oxo-degradable plastic) er et plastmateriale som er tilsatt stoffer/additiver som gjør at materialet brytes ned til små biter, og har derfor potensial for å danne mikroplast.

d) Beholdere opp til tre liter, som brukes til å inneholde en væske, som drikkeflasker og komposittemballasje, herunder kapsler og lokk til disse

e) Innen 2023

f) Hygienebind, tamponger og tampongapplikatorer

3.3. Direktivet fremhever avtaler mellom næringslivet og staten

Artikkel 17.3 gir medlemslandene mulighet til å oppfylle kravene om forbruksreduksjon og utvidet produsentansvar gjennom avtaler med næringslivet på visse vilkår. Dette er bakgrunnen for at regjeringen i mai 2019 nedsatte arbeidsgruppen som skal se på muligheten for å oppfylle disse forpliktelsene ved hjelp av en avtale med norsk næringsliv.

Forutsetningene for slike avtaler er blant annet at målene for avfallshåndtering i de to artiklene nås. Videre stilles det en rekke krav til slike avtaler, bla skal avtalene (se tekstboks):

- offentliggjøres
- kunne håndheves
- inneholde mål og tilsvarende frister
- resultatene skal overvåkes og rapporteres

Produsentansvar for tobakksvarer med filtre (og filtre som markedsføres for bruk med tobakksvarer) er unntatt fra muligheten til å reguleres gjennom en avtale etter artikkel 17.3.

Engangsplastdirektivet, art 17.3 (dansk):

Forudsat at målene for affaldshåndtering og målene i artikel 4 og 8 bliver opfyldt, kan medlemsstaterne gennemføre bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1 og 8, med undtagelse af engangsplastprodukter opført i afsnit III i del E i bilaget ved aftaler mellem de kompetente myndigheder og de berørte økonomiske sektorer.

Sådanne aftaler skal opfylde følgende krav:

- *aftalerne skal kunne håndhæves*
- *aftalerne skal indeholde mål og de tilsvarende frister*
- *aftalerne skal offentliggøres i medlemsstaternes nationale officielle tidende eller et offentligt dokument, der er lige så tilgængeligt for offentligheden, og fremsendes til Kommissionen*
- *de resultater, der opnås i henhold til en aftale, skal regelmæssigt overvåges, rapporteres til de kompetente myndigheder og Kommissionen og gøres offentligt tilgængelige på de betingelser, der er fastsat i aftalen*
- *de kompetente myndigheder sørger for, at det undersøges, hvilke fremskridt der gøres i henhold til aftalen, og*
- *ved manglende overholdelse af aftalen gennemfører medlemsstaterne de relevante bestemmelser i dette direktiv ved love og administrative bestemmelser.*

3.3.1. Plastpakter i europeiske land

I Nederland, Frankrike og Storbritannia har det blitt lansert såkalte "plastpakter"^{28,29,30}. Dette er en form for avtale som inngås mellom staten og næringslivet for å sammen bidra til en mer sirkulær økonomi og redusere miljøbelastningen fra engangsplast. Tiltakene anses imidlertid ikke som avtaler etter direktivets artikkel 17.3 blant annet fordi de ikke er håndhevbare.

Målet med paktene er å endre på den lineære forretningsmodellen hvor plast lages av primærmaterialer, brukes og kastes. I stedet skal engangsprodukter og emballasje av plast baseres på sirkulær økonomi, med gjenbruk, resirkulering og bruk av resirkulert plast til produksjon av nye produkt, som hovedprinsipper.

De 3 paktene er sammenlignbare, og tar utgangspunkt i Ellen McArthur Foundations «New Plastics Economy»³¹ som prinsipp for å redusere forurensning og utslipp knyttet til plast. Paktene kan sees

²⁸ NL: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2019&num=283>

²⁹ FR: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/06/11_french-national-pact-on-plastic-packaging_pdf_0.pdf

³⁰ UK: <https://www.wrap.org.uk/content/the-uk-plastics-pact>

³¹ <https://www.newplasticseconomy.org/about>

på som et verktøy for å nå målene spesifisert i engangsplastdirektivet, men oppfyller ikke direkte landenes forpliktelser til forbruksreduksjon eller utvidet produsentansvar.

Individuelle firmaer og andre aktører signerer avtalen hver for seg, om å nå de fastsatte målene. Myndighetene signerer også, og forplikter seg til å innføre lovgivning og økonomiske systemer som legger til rette for, helst gjenbruk, men også resirkulering og bruk av resirkulert materiale til nye produkter. Paktene i de tre landene er forskjellige, men alle varer ut 2025.

Det er også nylig tatt initiativ til en europeisk plast pakt, som er et initiativ som jobber på alle nivåer for å redusere utslipp av plast i miljøet med mål om å sette ambisiøse felles mål og å jobbe for økt samarbeid, innovasjon og harmonisering på europeisk nivå³². European Plastics Pact består av avtaler mellom plastprodusenter, store selskaper, myndigheter og gjenvinnere. Pakten inneholder fire materielle mål som signatarene har forpliktet seg til innen 2025:

1. Gjøre plastemballasjen fullstendig resirkulerbar og egnet for gjenbruk;
2. Redusere unødvendig bruk av plast og bruk av plast laget av petroleum med minst 20 %;
3. Forbedre dagens innsamling, sortering og gjenvinningskapasitet med minst 25 %;
4. Bruke minst 30 % resirkulert plast i ny emballasje og produkter.

Ved lanseringen 6. mars 2020 signerte 66 selskaper og organisasjoner og 15 regjeringer paktene. EU-Kommisjonen er involvert som observatør av paktene.

Arbeidsgruppen mener at plastpaktene fra disse landene kan ha overføringsverdi til en miljøavtale i Norge. Det henvises til kapittel 6 og 7 for nærmere diskusjon om håndheving og målformuleringer.

Plastpaktene i Nederland, Storbritannia og Frankrike

industrien forplikter seg blant annet til:

- Transparens innen målsetting og teknologiutvikling for å nå mål, samt fortløpende rapportering av måloppnåelse.
- Redusere unødvendig engangsplastemballasje innen 2025, i Nederland forplikter industrien seg individuelt til minimum 20 % reduksjon. I Frankrike skal PVC fases ut av emballasje innen 2022.
- All emballasje skal innen 2025 være gjenbrukbar eller 100 % resirkulerbar (for Storbritannia resirkulerbar eller komposterbar).
- I Frankrike skal man oppnå 60 % resirkulering (eller gjenbruk) innen 2022, i Nederland og Storbritannia 70 % resirkulering, gjenbruk eller kompostering (kun Storbritannia) innen 2025.
- Innen 2025 skal resirkulert plast brukes til produksjon av ny plastemballasje, i gjennomsnitt minst 30 % i England og Frankrike, 35 % i Nederland. I Nederland ønsker man også økt bruk av biobasert plast.

Regjeringen forplikter seg i ulik grad i paktene. I Frankrike forplikter regjeringen seg blant annet til å:

- Oppmuntre næringslivet til reduksjon i uønsket emballasje.
- Utrede innføring av finansielle virkemidler for å stimulere til økodesign av produkter med sikte på økt resirkulerbarhet, ombruksløsninger og bruk av resirkulert råvare.

³² <https://europeanplasticspact.org/>

4. Forbruk av engangsprodukter i plast – tall og faktagrunnlag

EU-kommisjonen har utarbeidet estimater for årlig forbruk av utvalgte typer engangsprodukter i plast. Estimatenes finnes i rapporten «Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics»³³. Spennet i anslagene er stort, noe som viser at det er stor usikkerhet knyttet til tallene. Forbrukstallene gjelder for hele EU-området, og gir derfor ikke nødvendigvis et representativt bilde av forbruket i Norge. På oppdrag fra Miljødirektoratet har Mepex og Eunomia gjennomført tilsvarende beregninger som EU-kommisjonen med utgangspunkt i norske forhold, der det ble utarbeidet estimater for antall enheter av utvalgt engangsplass som fører til forsøpling³⁴. Beregningene, som delvis baserer seg på tall fra EU-kommisjonens rapport, er sammenstilt i rapporten «Reduced Littering of Single-Use Plastics»³⁵. Det er knyttet stor usikkerhet til nøyaktigheten på disse estimatene.

Resultater fra en spørreundersøkelse Rambøll med flere har gjennomført blant involverte aktører i EU-landene på oppdrag fra EU-Kommisjonen viser at det generelt mangler pålitelige datakilder for innrapportering³⁵. Blant eksisterende datakilder som dekker drikkebegre og matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum nevnes:

- Returselskapenes registre
- Intervjuer med produsenter
- Datainnsamling gjennom konsultantselskaper og annen tredjepart
- Produksjons- og salgsdata direkte fra produsenter og forhandlere

En felles utfordring for disse registrene er at de ikke samsvarer med definisjonen på drikkebegre og matbeholdere i engangsplassdirektivet. Undersøkelsen peker på at det i dag ikke er mulig å konkludere på mengden drikkebegre og matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum i EU. EU-Kommisjonen skal innen januar 2021 komme med retningslinjer for hvordan forbrukstall skal rapporteres.

4.1. Drikkebegre og matbeholdere

Sweco har på oppdrag fra denne arbeidsgruppen forsøkt å kartlegge mengden av drikkebegre og matbeholdere, og andre engangsprodukter i plast som det kan være relevant å knytte mål om forbruksreduksjon og andre tiltak for å begrense miljøbelastninger til. Dette viste seg å være vanskelig. I eksisterende kilder for informasjon, som medlemsregistre hos returselskapene for plastemballasje og tolltariffstatistikken er produktkategoriene for grove og inneholder også andre typer produkter. I statistikken over importerte varer fra tolltariffen fremkommer kun samlet vekt

³³ EU-Kommisjonen (2018): [Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics Final report and Annex](#). Estimatenes er basert på tall fra «Transparency Market Research», jfr. Tech Sci Research (2017) og «Transparency Market Research (2018) Food Service Packaging Market, Global Industry Analysis and Forecast 2017-2025»

³⁴ Miljødirektoratet (2018): Reduced Littering of Single-Use Plastics.
<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1360/m1360.pdf>

³⁵ Rambøll m.fl. (2020). Presentasjon av foreløpige resultater fra [EU-prosjekt](#) (upubl.)

innenfor de ulike tolltariffkodene, som plast i tolltariff kapittel 39. Det er en utfordring at dataseriene ikke er konsistente og kategoriene ikke er laget for å kunne skille mellom engangsplast og flerbruksartikler i samme type plast. I tillegg dekker statistikken ikke innenlandsk produksjon. Hos returselskapene rapporterer medlemmene inn vederlagspliktig emballasje og folie fra egen produksjon, importerte emballerte varer eller produsert/importert tom emballasje. Hos Grønt Punkt Norge som drifter returordningen for Plastretur inneholder kategorien «annen serviceemballasje» en hel rekke typer emballasje, inkludert drikkebeholder og/eller lokk og matbeholdere. Blant annet inngår også poser og sekker, engangstallerkener, presangemballasje og plast- og laminatkonvolutter³⁶.

I en utredning utført på oppdrag fra EU-kommisjonen anslår ICF og Eunomia Research & Consulting Ltd et årlig forbruk av drikkebegre i engangsplast på 19 milliarder enheter i 2016 i Europa (37 enheter per innbygger)³⁷. Spennet på forbruk angis å være stort fra 4 til 65 per innbygger. I Sverige har Naturvårdsvärket estimert at det forbrukes ca. 1 milliard engangskopper, tilsvarende om lag 100 begre per innbygger³⁸. Mepex og Eunomia anslår i et oppdrag for Miljødirektoratet at det i Norge selges 106 millioner drikkebegre i Norge årlig, tilsvarende ca. 20 per innbygger i året³⁴. Det er vanskelig å se at disse tallene er sammenlignbare.

For matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum er tallgrunnlaget tilsvarende usikkert. EU-studien anslår totalt 26,3 milliarder enhet i EU totalt, tilsvarende 49 per innbygger årlig. Den norske studien anslår det årlige forbruket i Norge til å være 137 millioner, tilsvarende 26 enheter per innbygger årlig.

4.2. Andre relevante engangsprodukter i plast

Flere typer engangsprodukter i plast enn de som er omfattet av engangsplastdirektivet er relevante med sikte på å gjennomføre tiltak for å redusere miljøbelastningen fra produktene. Det har ikke lyktes arbeidsgruppen å fremskaffe kvalitetssikrede tallgrunnlag for omsetningen av de ulike produktgruppene av engangsplast. Eksisterende tallgrunnlag for noen av disse er omtalt nedenfor.

Plastemballasje

Enkelte av produktene som er omfattet av engangsplastdirektivet kategoriseres som emballasje. Konsulentselskapet Deloitte har på oppdrag fra Forum for sirkulær plastemballasje utarbeidet rapporten «Sirkulær plastemballasje i Norge – kartlegging av verdikjeden for plastemballasje». Her anslår forfatterne at det i 2017 ble brukt rundt 210 000 tonn plastemballasje i Norge³⁹. Av dette er det beregnet en faktisk mengde materialgjenvinning på ca. 64 000 tonn, tilsvarende 30,6 prosent

³⁶ https://www.grontpunkt.no/media/2735/regler-for-medlemskap.pdf?fbclid=IwAR2LOTsXR3Mb80GxTYZZ9_l4FY2Ma4t24XuI4j9lvhQrRQ0Ptz8uP_YRTs

³⁷ EU-Kommisjonen (2018): [Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics Final report and Annex](#).

³⁸ Personlig meddelelse fra Anna Johansson, Miljödepartementet (utreder for Sveriges regering)

³⁹ Deloitte (2019): ["Sirkulær plastemballasje i Norge - Kartlegging av verdikjeden for plastemballasje"](#), Rapport for Forum for sirkulær plastemballasje, Deloitte AS

Engangsdrikkevareemballasje

Drikkevareemballasje er regulert av avfallsforskriftens kapittel 6. Miljødirektoratet fastsetter returandel for returselskapene som må ha godkjenning for å operere basert på årlig rapportering. Det finnes i øyeblikket 9 slike selskaper⁴⁰. Grønt Punkt Norge opplyser at det innenfor engangsdrikkevareemballasje (Plastretur) av plast ble innrapportert 2 182 tonn i 2018 og 19 194 tonn drikkekartong (Norsk Returkartong)⁴¹. Av drikkekartong ble 54,5 prosent rapportert gjenvunnet i 2018. Infinitum rapporterte 23 203 tonn panteflasker og en materialgjenvinningsprosent på 89 prosent for 2018⁴².

Landbruksplast

For landbruksplast anslås det at ca. 13 000 tonn tilføres markedet årlig. Landbrukssektoren bruker store mengder engangsplast som rundballefolie- og nett, fiberduk, plansilofolie og solfangerfolie blant noen. Deloitte oppgir at i underkant av 11 000 tonn blir materialgjenvunnet, tilsvarende 84 prosent.³⁹

Tobakksprodukter

Folkehelseinstituttet har estimert at det i 2017 ble solgt 1471 gram tobakk per innbygger i Norge og ved tax-free og grensehandel, hvorav salget i Norge utgjør 761 gram. Dette omfatter både sigarer/sigaretter, rulletobakk og snus og utgjør samlet ca. 7 800 tonn i 2017. Tobakksprodukter med plastfiltre er omfattet av direktivets krav til produsentansvar, holdningsskapende tiltak og merking, men ikke av krav til forbruksreduksjon. Sigarettneiper og porsjonssnus opptrer på topp-10 over gjenstander i Ryddeportalen. Tobakksbransjen forventer en overgang fra klassiske sigaretter til fordampningssigaretter og at dette gir mindre forsøpling, fordi de ikke behøver å slukkes og lukter mindre. Det forutsetter en endring i forbrukeratferd for å redusere forsøplingsfaren.

⁴⁰ <https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/import-eksport/Returordninger-avfall/emballasjeavfall-fra-drikkevarer/>

⁴¹ <https://www.grontpunkt.no/gjenvinning/>

⁴² <https://infinitum.no/arsmelding-vis/25/f24502a70c290dc9d888c4c191544de9/A%CC%8Arsmelding%20Infinitum%202018.pdf>

5. Eksisterende virkemidler for å begrense miljøbelastninger fra engangsprodukter av plast

Myndigheter og næringslivet har en rekke verktøy og initiativer for å forhindre miljøbelastninger fra engangsprodukter i plast. I første rekke handler det om å forhindre forsøpling og redusere effekten av forsøplingen, men også om å øke ressursutnyttelsen av innsamlet avfall.

5.1. Offentligrettslige virkemidler

Myndighetene har iverksatt en rekke virkemidler for å redusere miljøbelastningene fra engangsprodukter i plast. Disse spenner fra et generelt forbud mot forsøpling, forurensningslovens avfallsbestemmelser, til produsentansvar for emballasje og støtte til oppryddingstiltak. De viktigste virkemidlene er kort omtalt her.

5.1.1. Forbudet mot forsøpling

I forurensningsloven §28 er forbudet mot forsøpling slått klart fast:

Ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet.

Første ledd er ikke til hinder for at avfall blir tatt hånd om på opplagsplass eller i behandlingsanlegg med tillatelse etter § 29 eller for at avfall blir levert dit.

Den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding.

Kommunen har myndighet etter forurensningsloven § 37 til å pålegge den som har forsøplet å rydde opp, og bekoste opprydningskostnader. Én av grunnene til at kommunene ble gitt slik myndighet var å hindre evt. risiko for forsøpling fra næringsavfall (jf. Ot. prp. nr. 87 2001-2002).

Det er ikke gjort en evaluering av denne delegeringen, men arbeidsgruppen mener det ligger et betydelig potensial i å håndheve forsøplingsforbudet i forurensningsloven mer aktivt for å motvirke forsøpling.

Bruk av lokale politivedtekter

Lokale politivedtekter har forbud mot å kaste fra seg avfall på offentlig sted, pålegger kioskeiere og lignende å sette opp og sørge for tømming av avfallsbeholdere og hindre at området eller tilsmusset av virksomheten og arrangører av tilstelninger sørger for å rydde opp etter seg.

Etter at forskrift om kommunal håndheving av politivedtekter ble vedtatt i 2012 har den nye Normalpolitivedtekten fra 2018 tatt inn at kommunen ved overtredder av disse bestemmelsene kan håndheve forsøplingsforbudet (kap 5) og ilegge overtredelsesgebyr i samsvar med forskriften⁴³. Lokale politivedtekter justeres nå etter denne malen. Dermed har kommunene anledning til å la for eksempel trafikkbetjenter håndheve forsøplingsbestemmelsene og utstede forelegg ved overtredder.

⁴³ <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/04-om-oss/normalpolitivedtekt---rundskriv-2018-02.pdf>

5.1.2. Lovpålagt avfallshåndtering av husholdnings- og næringsavfall

Med lovpålagt kommunal renovasjon har innbyggere i Norge jevnlig henting av husholdningsavfallet ved husstanden og tilgang til miljøstasjon/gjenvinningsstasjon for levering av større gjenstander/farlig avfall. Ordningen er regulert slik at innbyggerne betaler et obligatorisk avfallsgebyr for tjenesten som utføres.

Kommunen har anledning til å bruke avfallsgebyret til å stimulere innbyggerne til å sortere avfallet og levere grovavfall på gjenvinningsstasjoner. Eksempelvis kan kommunen gjøre det gratis å levere sortert avfall.

Næringsavfallsbesittere er i forurensningsloven selv pålagt å *«sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt»*.

5.1.3. Regulering av drikkevareemballasje

Drikkevareemballasje er regulert gjennom kravet til returordning og pantesatser i avfallsforskriftens kapittel 6 og gjennom miljø- og grunnavgifter i statsbudsjettet. Produsenter og importører av drikkevareemballasje er pålagt å betale en miljøavgift, men ved å melde seg inn i en godkjent innsamlingsordning blir denne avgiften redusert i tråd med den innsamlingsgraden som blir godkjent av myndighetene.

En av de godkjente innsamlingsordningene er panteordningen som administreres av returselskapet Infinitum. Bedrifter som er medlem av panteordningen betaler pant og et vederlag til Infinitum for driften av ordningen. Panten blir refundert til utsalgssteder og pantemottak på bakgrunn av dokumentasjon av mengden drikkevareemballasje de har samlet inn fra forbrukere. I 2018 ble 89 prosent av alle drikkeflasker i plast med pant innsamlet.

Drikkevareemballasje uten pant fra forbrukere samles inn gjennom kommunal avfallsinnsamling (husholdninger) og leverandører av avfalls- og gjenvinningstjenester (næringsliv).

5.1.4. Produsentansvar for emballasje

Norske produsenter og importører av emballasje har siden tidlig på 1990-tallet vært underlagt et utvidet produsentansvar for å sikre at utsortert emballasje blir materialgjenvunnet. Fra 2017 er dette produsentansvaret forskriftsfestet i avfallsforskriften kapittel 7. Formålet med produsentansvaret i avfallsforskriften er *“å redusere de miljøproblemer emballasje forårsaker når den brukes, øke ombruk og materialgjenvinning og redusere miljøproblemer fra emballasjeavfall. Dette skal skje gjennom å redusere mengden emballasje, gjennom optimering av emballasjen og ved å sikre at brukt emballasje og emballasjeavfall blir samlet inn, ombrukt og materialgjenvunnet.”*

Med emballasje menes i avfallsforskriften ethvert produkt og enhver engangsartikkel, som består av materialer av hvilken som helst art, brukt til innpakking, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter. Alle produsenter som tilfører mer enn 1000 kg emballasje årlig er pliktig til å være medlem av et godkjent returselskap som skal ivareta oppgaver knyttet til blant annet innsamling og mottak av utsortert emballasjeavfall og materialgjenvinne en viss andel av dette avfallet. Samtidig er produsenter og importører pliktige til å arbeide for avfallsforebygging. Emballasje som ender opp

som forsøpling er derimot ikke omfattet av dagens produsentansvarsordning. Miljødirektoratet har oversendt forslag om endringer i regelverket for produsentansvar på emballasje. Her legger de til rette for opprettelsen av et emballasjeregister etter modell fra EE-registeret, som kan importere data fra Tolletaten om aktører som importerer emballasje. Dette kan bidra til å identifisere «gratispassasjerer».

5.2. Offentlig sektor kan være en pådriver

Utover rollen som reguleringsmyndighet har sentrale og lokale myndigheter flere muligheter til å være en pådriver for utviklingen av reduserte miljøbelastninger fra engangsprodukter i plast. Noen viktige eksisterende tiltak er omtalt i dette kapittelet.

5.2.1. Miljødirektoratets tilskuddsordning for tiltak mot marin forsøpling

Tilskuddsordningen for tiltak mot marin forsøpling skal bidra til gjennomføring av oppryddingstiltak og forebyggende tiltak for å redusere marin forsøpling i Norge. Ordningen er nedfelt i *forskrift om tilskudd til tiltak mot marin forsøpling* og forvaltes av Miljødirektoratet. Frivillige organisasjoner og stiftelser registrert i Enhetsregisteret, private bedrifter som ikke er enkeltmannsforetak, selvstendige kommunale- og interkommunale selskaper og samarbeidsorganer kan søke om midler til oppryddingstiltak og forebyggende tiltak. Tilskuddsordningen ble i 2020 tildelt 70 millioner kroner til utdeling over statsbudsjettet.

Hold Norge Rent administrerer refusjonsordningen for håndtering av eierløst marint avfall. Ordningen gjelder for avfall som er samlet inn i tilknytning til frivillige ryddeaksjoner og finansieres av Miljødirektoratet. De som ikke får midler fra tilskuddsordningen kan søke om refusjon av kostnader i forbindelse med opprydding av marint avfall gjennom denne ordningen.

Fishing For Litter ble innført som en 2-årig prøveordning i 2016 og 2017 i regi av Miljødirektoratet med formål å sikre at fiske- og havbruksfartøy kan levere eierløst avfall vederlagsfritt i elleve fiskerihavner. Fra 2018 har ordningen vært videreført gjennom Miljødirektoratets tilskuddsordning for tiltak mot marin forsøpling. Ordningen ble tildelt 2,4 millioner kroner til gjennomføringen i 2020. Gjennom ordningen ble det samlet inn 175 tonn avfall i 2018.

5.2.2. Opprenskning av tapte fiskeredskaper

Fiskere som mister redskaper er pålagt å lete etter dette og melde fra om tapet dersom det ikke lykkes å gjenfinne redskapen. Registrering skal foretas via Kystvaktsentralen og elektronisk fangstdagbok. For fritidsfiskere er det ikke et krav, men Kystverket oppfordrer til gjenfinning og melding gjennom appen «fritidsfiske». Fiskeridirektoratet har drevet med årlig opprenskning av tapte redskaper siden 1983. Fram til 2019 er ca. 22 000 tapte garn (ca. 650 km) fjernet fra havbunnen og over 10 000 teiner, over 390 km med tauverk og wire de siste seks årene samt en god del annet fiskeutstyr⁴⁴. I tillegg melder dykkerklubber inn om redskapsfunn. Når en dykker sender inn rapport om funn av tapte redskap i appen «Fritidsfiske», blir rapporten lagret hos

⁴⁴ E-post fra Fiskeridirektoratet 10. mars 2020

Fiskeridirektoratet og informasjonen vist interaktivt på www.fiskeridir.no med daglig oppdatering. I 2019 ble det funnet og registrert 4108 redskap av dykkerklubbene.

5.2.3. Bruk av offentlige anskaffelser

Offentlig sektor har en plikt til å hensynta livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av egne anskaffelser⁴⁵. Det offentlige bør i sterkere grad bruke anskaffelser som et virkemiddel for å øke markedet for mer miljøvennlige produkter og løsninger, eksempelvis ved å konkret etterspørre flerbruksalternativer, beskrive alternative måter å dekke et offentlig behov på, invitere næringslivet til dialog om løsningsforslag i planleggingsfasen, etterspørre produkter i alternativt og resirkulert materiale, mv.

Planleggingsfasen av anskaffelsen er særlig sentral for å ivareta miljøhensyn.

Substitusjonsvurderinger bør være en viktig del av planleggingsfasen, og her kan substitusjonsverktøy være et egnet virkemiddel for å dekke innkjøpers behov på en miljøvennlig måte. Arbeidsgruppen anbefaler å styrke veiledningsmaterialet som gjelder anskaffelser av plastprodukter for å motvirke problemskifte og sikre kunnskapsbaserte beslutninger hos innkjøperne⁴⁶. Dette vil også skape incentiver for produsenter og leverandører til å fremskaffe og tilby mer miljøvennlige produkter. Arbeidsgruppen vil fremheve at mange offentlige innkjøpere er sitt ansvar bevisst og bruker virkemidlene som anskaffelsesreglene gir. Med den stadige utviklingen på plastfeltet er det imidlertid stadig behov for økt kunnskap om plastfakta og rettslige virkemidler.

5.2.4. Kommunale initiativ

I Oslo har Rusken siden 1976 vært Oslo kommunes satsing på en ren og trivelig by. Rusken har en rekke aksjoner gjennom året. Vårrusken er den største, og åpen for alle som ønsker å rydde i Oslo. Her melder over 200 000 seg på hvert år. Flere norske kommuner har tatt initiativ til tiltak mot plastforsøpling som for eksempel Handlingsplan for Tromsø som plastfri by⁴⁷, Oslo kommunes handlingsplan mot plastforurensing i Oslofjorden⁴⁸, Bergen kommunes tiltaksplan mot plast og marin forsøpling⁴⁹.

Et annet eksempel på det offentliges bidrag er Oslo Kommunes Plastmanifest. Her kan bedrifter velge fra et bredt utvalg hvilke forpliktelser de ønsker å jobbe med. Kommunen skal på sin side sørge for at næringslivet har tilgjengelig ressurser og veiledning som kan bidra til at næringslivet i Oslo vet hvordan de skal oppfylle sine forpliktelser og tiltak. Et tyvetalls aktører har signert plastmanifestet.

⁴⁵ Fotnote til anskaffelsesloven § 6

⁴⁶ Se blant annet: DIFI (2019): [Hvordan redusere plast i anskaffelser - og bruke plast smartere](#)

⁴⁷ <https://www.tromso.kommune.no/miljoe-handlingsplan-for-tromsoe-som-plastfri-by.6242910-121711.html>

⁴⁸ <https://www.klimaoslo.no/wp-content/uploads/sites/88/2019/06/Handlingsplan-mot-plastforurensning-i-Oslofjorden-2019-2020.pdf>

⁴⁹ https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00334/Bergen_kommunes_til_334889a.pdf

5.3. Tiltak i næringslivet

Virksomheter kan ha ulike tilnærminger og strategier for å redusere miljøbelastningen fra engangsprodukter i plast. Blant strategier som i dag gjennomføres av flere norske virksomheter er:

- Tiltak for å redusere mengden plast i produktet (økodesign, vektreduserende tiltak etc.)
- Bruk av resirkulerte og alternative materialer (substitusjon)
- Overgang til flerbruksløsninger
- Tiltak for å hindre at produkter blir ødelagt under bruk (knekker, mister mindre deler o.l.)
- Tiltak for å sikre at produktet ikke forsøples når det blir avfall, bl.a. merking og informasjonskampanjer
- Sørge for tilstrekkelig tilgang til oppsamlingsenheter i tilknytting til utsalgssteder
- Bedriftsinterne vurderinger knyttet til produkters nytteverdi
- Støtte til frivillig opprydding

Arbeidsgruppen mener at det er viktig å legge til rette for at stadig flere virksomheter som produserer eller importerer engangsprodukter i plast jobber strategisk med å redusere miljøbelastningen fra engangsproduktene.

En kartlegging blant bærekraftsansvarlige i en rekke større virksomheter i Norge sommeren 2019 viste at norske bedrifter arbeider aktivt for å redusere miljøbelastningen fra engangsprodukter i plast³. Det er stor vilje til å redusere miljøbelastningen fra engangsprodukter i egen virksomhet. Flere har laget bedriftsinterne målsettinger for å redusere miljøbelastningen, og arbeider med tiltak både for å redusere bruken, erstatte plast med andre materialer og med overgang til flerbruksløsninger.

Eksempel: Drikkebeger og lokk

En rekke aktører tilbyr nå egne flerbrukskopper og gir kundene prisavslag ved bruk av flerbrukskopp. Plastbelegget i pappkoppen fungerer som barriere for å hindre lekkasje og brannskader. Det jobbes med å finne en løsning hvor man kan fjerne eller erstatte dette belegget. En aktør jobber med å byttes ut plast av PET/PP/PE med 50-70% andel resirkulert plast.

For lokkene er det egne utfordringer og vurderinger. Noen vurderer å ikke tilby lokk dersom de ikke finner et godt alternativ. Lokk av «*molded fiber*» med tut i stedet for sugerør er et alternativ for kalde drikker. For varme drikker jobbes det med lokk i papir og i nedbrytbart materiale, eksempelvis maisbasert.

Den samme undersøkelsen tydeliggjorde at virksomhetene har en rekke behov og ønsker for at de skal kunne bidra på en best mulig måte til å redusere miljøbelastningen. Virksomhetene er generelt opptatt av at overgangen til nye materialer og nye løsninger, inkludert flerbruksløsninger, ikke skaper nye miljøpåvirkninger som kan være minst like store. Denne type “problemskifte” ved substitusjon er en utfordring som krever en faglig tilnærming.

Undersøkelsen viser også at behovene og mulighetene for å redusere miljøbelastningen er ulik fra virksomhet til virksomhet, og at det ikke er noe «one-size fits all».

Oppsummert ønsker virksomhetene:

- Informasjon om kommende regelverk
- Forutsigbarhet, klare rammer og tid til omstilling
- Insentivbaserte virkemidler
- Myndighetene som pådriver for utviklingen
- Holdningskampanjer

- Informasjon om beste praksis
- Felles merking på EU-nivå
- Samarbeid i hele verdikjeden
- Tilgjengelighet på kvalitetssikrede verktøy, som f.eks. substitusjonsverktøy
- Nettverk og bransjeinitiativer

Det pågår i dag en rekke bransjeinitiativer for å redusere miljøbelastningen fra engangsprodukter i plast. De viktigste er i korthet gjennomgått nedenfor.

5.3.1. Handelens Miljøfond

For å møte kravene i EUs plastposedirektiv (94/62/EC) om tiltak for å redusere bruken av plastbæreposer, og sikre at disse ikke deles ut gratis opprettet, handelen i Norge "Handelens Miljøfond" (HMF)⁵⁰. HMF har som oppgave å redusere forbruket av plastbæreposer, redusere forsøplingen og øke ressursutnyttelsen av plast. Medlemmene finansierer HMF gjennom en "kontingent" på 50 øre pr pose. HMF oppgir å dekke 80-90 prosent av bæreposene som omsettes i Norge, og samlet i 2019 inn 317 millioner kroner. HMF tildeler midler til prosjekter i Norge og utlandet som bidrar til nå formålene om redusert forbruk av plastbæreposer, redusert forsøpling og økt ressursutnyttelse.

5.3.2. Veikart for sirkulær plastemballasje

Forum for sirkulær plastemballasje ble etablert i 2018 på initiativ fra Den norske emballasjeforeningen som et samarbeidsprosjekt mellom med emballasjekjedens aktører, relevante fagmiljøer og representanter for retur- og gjenvinningsselskapene. I august 2019 ble "Veikart for sirkulær plastemballasje i Norge" lagt fram⁵¹.

De viktigste anbefalingene er knyttet til tre hovedområder:

- Utvikle fremtidens emballasje gjennom blant annet å mobilisere emballasjebrukere til design for gjenvinning og unngå overemballering og intensivere innovasjons- og forskningsaktivitetene i hele verdikjeden. Det pekes på at mulighetene for standardiserte materialvalg og optimalisert bruk av plast i produkter som brukes frem til butikk og som kan gå i lukkede sløyfer mellom produsenter og detaljister, bør utredes nærmere.
- Mobilisere for økt materialgjenvinning og økt bruk av resirkulert råstoff i hele verdikjeden, blant annet gjennom å forplikte bedriftene til god sortering i egen virksomhet, spre kunnskap om betydningen av å sortere næringsavfall gjennom felles informasjonstiltak og øke bevisstheten blant forbrukere om at plast er en ressurs og veilede i riktig avfallshåndtering gjennom god emballasjemerking og felles kommunikasjonstiltak. Videre ønsker aktørene i verdikjeden å arbeide med å utvikle emballaseløsninger som reduserer mulighetene for at brukt plastemballasje havner på avveie og aktivt engasjere aktørene i utviklingen av systemer for standardisering og sertifisering av resirkulerte plastmaterialer.

⁵⁰ <https://handelensmiljofond.no/no>

⁵¹ <https://www.emballasjeforeningen.no/kompetanse/forum-for-sirkulaer-plastemballasje/>

- Styrke kompetanse og kommunikasjon, blant annet gjennom å arbeide for at emballasje og emballering inngår i virksomhetenes bærekraftstrategier, styrke kompetansen om emballasje og emballering gjennom kunnskapsdeling i konferanser, klynger og nettverk og gjennom opplæring av ansatte i virksomhetene og ta initiativ til å standardisere analyser basert på livsløpsmetodikk som ivaretar bredden av ulike miljøindikatorer (klima, plastforsøpling mm) og emballasjens funksjon (matsvinn, mattrygghet mm).

5.3.3. Plastløftet

Grønt Punkt Norge (GPN) lanserte Plastløftet i januar 2019 for sine medlemmer som produserer eller importerer emballerte varer⁵². Hensikten med Plastløftet er å bidra til en mer sirkulær økonomi.

Bedriftene som deltar forplikter seg til å sette seg mål om:

- øke bruken av resirkulert plast,
- redusere unødvendig bruk av plast og
- designe for gjenvinning.

Bedriftene som deltar forplikter seg også til å årlig rapportere tiltak og resultater til Grønt Punkt Norge.

5.3.4. Lokale initiativ i regi av næringslivet

Også lokalt tar næringslivet initiativ til tiltak. Et eksempel er Bergen næringsråds #plastsmart⁵³. Plastsmart er et initiativ fra næringsliv, forskning, forvaltning og akademia, som skal mobilisere næringslivet for å sikre at plast ikke kommer på avveie, for å redusere bruken av den unødvendige plasten og arbeide mot en visjon om sirkulære systemer. Foreløpig har åtte bedrifter i Bergen blitt en del initiativet.

5.4. Forskning og utvikling

Forskning og utvikling er vesentlig for å lykkes med å redusere miljøbelastningene fra engangsprodukter i plast uten at det går ut over produkter og tjenestenes funksjonalitet. FoU kan også gi konkurransefortrinn innen resurseffektiv og bærekraftig produksjon, både mellom aktører nasjonalt og for norske aktører på det internasjonale markedet. Dette gjelder også for ulike typer næringsliv innen verdikjeden for plast, fra produksjon via forbruk og til resirkulering.

Det finnes en rekke virkemidler i offentlige støtteordninger for å bidra til økt innovasjon, særlig i Norges Forskningsråd, Innovasjon Norge og ENOVA.

Et eksempel er PILOT-E, som er et finansieringstilbud til norsk næringsliv, etablert av Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova. Målet er at nye produkter og tjenester innen miljøvennlig energiteknologi skal bli raskere utviklet og tatt i bruk for å bidra til utslippskutt både i Norge og internasjonalt. PILOT-E vil følge opp aktørene gjennom hele teknologiutviklingsløpet – fra

⁵² <https://www.grontpunkt.no/kampanje/plastloeftet/>

⁵³ <https://www.bergen-chamber.no/vaare-prosjekter/plastsmart/>

idé til marked. Det legges til rette for én søknad og samordnet beslutning om støtte for hele utviklingsløpet, fram til løsningen er klar for å tas i bruk kommersielt for første gang. PILOT-E ivaretar behovet for tett oppfølging og sterk koordinering mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova. Sluttkunden som skal ta i bruk de nye løsningene vil også kunne kvalifisere for investeringsstøtte fra Enova. Arbeidsgruppen mener at dette er en god ordning og at det bør vurderes en tilsvarende ordning rettet mot sirkulær økonomi i næringslivet (PILOT-S).

Eksempler på sentrale FoU-områder er:

- Sirkulær produktutvikling, dvs. samspillet mellom design, bruk, holdbarhet og gjenvinning av produkter. Forskning kan bidra til økt kunnskap om hvilke designparametere som er mest utslagsgivende for miljøvennlig bruk og holdbarhet og som øker mulighetene for gjenvinning.
- Utvikling av «lavutslippsprodukter», dvs. produkter som har et lite miljøfotavtrykk over levetiden.
- Teknologier for materialgjenvinning, herunder bedre innsamlings-, identifikasjons- og sorteringsteknologi slik at mer plastavfall kan sorteres ut for høykvalitets materialgjenvinning. Dette vil også gi muligheter for økonomisk gevinst og redusert miljøbelastning i prosessindustri som kan ta i bruk resirkulert plast som oppfyller bedriftenes spesifikasjoner og kvalitetskrav.
- Forskning som gir bedre kunnskap om kilder og årsaker til forurensning, samt omfang, tilsig og effekter av forurensning i naturen.

6. Miljøavtale om engangsprodukter av plast

Norge har tradisjon for å løse enkelte nasjonale oppgaver gjennom å inngå forhandlede avtaler mellom staten og næringslivet. Fordelene med å inngå slike avtaler kan være en mer kostnadseffektiv måloppnåelse som involverer og motiverer bedriftene til å gjennomføre tiltak, framfor detaljerte forskriftskrav som kan være krevende å følge opp for næringslivet og forvaltningen.

6.1. Miljøavtaler som verktøy i norsk miljøpolitikk

NO_x-avtalen

Miljøavtalene om NO_x har virket i mer enn ti år, og har bidratt til kostnadseffektiv reduksjon av NO_x - utslipp i Norge. Gjeldende avtaleperiode er 2018-2025. Virksomheter som slutter seg til NO_x -fondet betaler en innbetalingssats til fondet i stedet for avgift til staten, og påtar seg en plikt til å utrede tiltak i egen virksomhet. Regjeringen ser på NO_x-avtalen som en viktig årsak til at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser til å redusere utslipp av NO_x. Næringslivets NO_x-fond har siden 2008 og ut 2019⁵⁴:

- Gitt støtte til ca. 1 330 prosjekter
- Utbetalt over 4,4 milliarder kroner til NO_x-reduserende tiltak
- Redusert over 39 000 tonn NO_x
- Redusert over 1 million tonn CO₂

Prosessindustriens miljøfond

Prosessindustriens Miljøfond er etablert som en stiftelse med formål om å planlegge og finansiere reduksjoner i SO₂-utslippene fra norsk prosessindustri, med utgangspunkt i en intensjonsavtale med Klima- og miljødepartementet. De bedriftene som tidligere betalte avgift for sine prosessutslipp av SO₂, betaler nå inn et tilsvarende beløp til Miljøfondet. Midlene blir brukt til å finansiere utvikling av teknologi og bygging av renseanlegg. Det er et viktig mål for Miljøfondet at renseanlegg skal bygges i en miljø- og kostnadsriktig rekkefølge inntil reduksjonsmålet er nådd. Dagens avtale løper fram til 2022 og inneholder et årlig utslippstak 11.000 tonn SO₂ pr år⁵⁵.

Bransjeavtale matsvinn

Bransjeavtalen er signert av fem departementer og tolv bransjeorganisasjoner. Partene er enige om felles innsats og reduksjonsmål for matsvinn i hele verdikjeden, inkludert å legge til rette for- og bidra til at forbrukerne kaster mindre mat. Alle virksomheter inviteres til å tilslutte seg avtalen via en tilslutningserklæring, og bidra til å nå målet gjennom tiltak i egen virksomhet og i samarbeid med andre. Klima og miljødepartementet har koordineringsansvaret for arbeidet, og har ansvaret for felles rapportering av oppnådde resultater i 2020, 2025 og 2030.

⁵⁴ Næringslivets NO_x-fond: <https://www.nho.no/samarbeid/nox-fondet/>

⁵⁵ Les mer her: <https://miljofondet.no/miljoet-so2-og-prosessindustrien/>

Så langt har 103 bedrifter fra matindustri, dagligvarehandel og serveringsbransje tilsluttet seg målene i avtalen ved å signere en tilslutningserklæring. Bedriftene som har signert forplikter seg til å kartlegge og rapportere på matsvinn. De skal gjennomføre tiltak for å redusere matsvinn i egen bedrift og samarbeide om tiltak på tvers av verdikjeden. Myndighetene skal rekruttere offentlige virksomheter og kommuner til arbeidet med å redusere matsvinnet. Både myndigheter og matbransje skal legge til rette for at forbrukerne kaster mindre mat. Avtalen ble etablert selv om man ikke hadde detaljerte tall og metoder for hvordan matsvinn skal beregnes⁵⁶. Fremover skal det også blant annet fremskaffes data for serveringsbransjens matsvinn gjennom et prosjekt "Kutt matsvinn 2020". Hensikten med prosjektet er å:

- Utvikle felles verktøy for måling og rapportering
- Måle matsvinn hos den enkelte aktør
- Bidra til å etablere statistikk på matsvinn fra serveringsbransjen
- Utvikle verktøy for opplæring av ansatte
- Utvikle felles grafisk profil og kommunikasjonsaktiviteter ut mot gjestene
- Fokuserer på inspirasjon og tiltak som bidrar til arbeidet

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold

Matbransjen og helsemyndighetene har inngått en intensjonsavtale om tilrettelegging for et sunnere kosthold gjennom redusert inntak av tilsatt sukker og mettet fett og økt inntak av frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat. Målet er å øke andel av befolkningen som har et balansert kosthold i tråd med myndighetenes kostråd. Et langsiktig perspektiv er nødvendig for å oppnå ønskede endringer. Samarbeidet gjennom intensjonsavtalen kan bidra til at de nasjonale målene for folkehelsepolitikken nås. Disse er:

- Norge skal være blant de tre landene i verden som har høyest levealder.
- Befolkningen skal oppleve flere leveår med god helse og trivsel og reduserte sosiale helseforskjeller.
- Vi skal skape et samfunn som fremmer helse i hele befolkningen.

Avtalen har konkrete mål om et redusert inntak av salt (Saltpartnerskapet), tilsatt sukker og mettet fett, og mål om et økt inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat i befolkningen.

I Intensjonsavtalen legges det til grunn et estimat for hvor stort inntaket var i 2010, og aktørene arbeider mot konkrete mål om et redusert inntak av salt (Saltpartnerskapet), tilsatt sukker og mettet fett, og mål om et økt inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat i befolkningen mot 2021 og 2025⁵⁷.

⁵⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avtale-om-a-redusere-matsvinn/id2558931/>

⁵⁷ <https://www.helsedirektoratet.no/tema/kosthold-og-ernaering/matbransje-serveringsmarked-og-arbeidsliv/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold>

6.2. Miljøavtalens innhold og form

Engangsplastdirektivet artikkel 17.3 fremhever avtale mellom myndighetene og de berørte økonomiske sektorer som et alternativt spor for å oppfylle to sentrale bestemmelser i direktivet, henholdsvis artikkel 4 om forbruksreduksjon og deler av artikkel 8 om utvidet produsentansvar. Uten en miljøavtale må kravene om utvidet produsentansvar trolig innføres med forskrift med krav om at produsent eller importør deltar i produsentansvarsordning som oppfyller direktivets krav. Utvidet rapporteringsplikt for bedrifter må påregnes for å oppfylle artikkel 4 om forbruksreduksjon.

Uansett hvilken implementeringsløsning som velges, må nasjonal gjennomføring av rettigheter og plikter være forankret i lov eller forskrift. Også minimumskravene til innhold og virkeområde for en eventuell miljøavtale må fremgå av forskrift.

En forskriftsbestemmelse om miljøavtale til gjennomføring av art 4(1) og 8(1) kan legges til produktforskriften kapittel 2b, som også er foreslått som ny hjemmel for forbud mot visse engangsprodukter i plast. Arbeidsgruppens forslag til forskriftstekst er lagt i vedlegg 2.

6.2.1. Avtalens formål, parter og tilknytningsform for bedriftene

Formålet med miljøavtalen bør være å redusere negative miljøkonsekvenser av engangsprodukter i plast og å motvirke forurensning som følge av at disse havner i naturen, innsjøer og i havet. Formålet med avtalen bør også være å styrke norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne.

Miljøavtalen bør inngås mellom staten og de involverte næringslivsorganisasjonene. Samtidig vil det etter arbeidsgruppens syn være hensiktsmessig for bedriftene å kunne knytte seg til miljøavtalen, for eksempel gjennom en tilslutningserklæring. Partene bør bruke erfaringene fra øvrige miljøavtaler for å utarbeide egnede bestemmelser om bedriftenes plikter. Arbeidsgruppen vil særlig fremheve Matsvinnavtalen og elementer fra NOx-avtalen som aktuelle med sikte på å klarlegge hvilke substitusjonsvurderinger, tiltaksvurderinger og rapporteringsplikter som kan være aktuelle, sammen med elementer fra de europeiske plastpaktene.

6.3. Fastsettelse av mål om forbruksreduksjon

En miljøavtale bør inneholde et mål om å redusere mengden av visse engangsprodukter i plast med en viss mengde eller andel innen et tidsrom. Ved valg av årstall for måloppnåelse er det naturlig å ta utgangspunkt i direktivet, som angir at nasjonale mål for forbruksreduksjon skal oppnås innen 2026 målt opp mot 2022.

Et datagrunnlag må være på plass i god tid før 2022 for å kunne fastsette realistiske mål for forbruksreduksjon i tråd med direktivets krav. Som nevnt foreligger det ikke tilstrekkelig datagrunnlag over antallet omsatte engangsprodukter i plast til å kunne foreslå et kvantifisert tallfestet mål for forbruksreduksjon. Dette gjelder både innenfor produktene drikkebegre og matbegre beregnet for umiddelbart konsum, som er omfattet av krav om forbruksreduksjon i engangsplastdirektivets artikkel 4, og for andre engangsprodukter som det kan være ønskelig å redusere forbruket av. Samtidig er avgrensningen av direktivets virkeområde ikke endelig avklart.

Ved fastsettelse av målformuleringer må det tas hensyn til at det er forskjell på ulike produkter og hvilke muligheter som ligger for substitusjon, overgang til ombruksløsninger med videre. Det må også tas hensyn til at markedet for take away-produkter er i vekst. Et evt. mål om forbruksreduksjon for engangsproduktene som ikke omfattes av engangsplastdirektivet bør derfor relateres til volum eller omsetning, og være rettet mot produktene i sin helhet og ikke den enkeltes virksomhet.

For å fastsette miljømål anbefaler arbeidsgruppen en totrinnsmodell som kan gi nødvendig beslutningsgrunnlag og løse behovet for forutsigbarhet hos næringslivet og staten.

En miljøavtale bør i første omgang forplikte partene i næringslivet i samarbeid med bedriftene til å rapportere mengder og egne målsettinger/muligheter for å redusere mengden engangsprodukter i plast. Når dette er gjennomført, bør partene i næringslivet og staten drøfte og konkretisere målsetninger for kvantitativ forbruksreduksjon. Denne fremgangsmåten har den fordel at næringslivet aktiveres tidlig, og at partene deretter kan fastsette miljømål som oppfyller direktivets krav, også sett hen til Kommisjonens kommende veiledninger.

Medlemslandene i EU er forpliktet til å melde inn sine mål og en plan for hvordan målene skal nås innen 4. juli 2021. Arbeidsgruppen mener fremgangsmåten som er beskrevet både vil forsterke bedrifters pågående arbeid med å redusere miljøbelastning fra engangsprodukter i plast, og motivere nye virksomheter til å komme i gang med å tiltak og aktiviteter som bidrar til dette målet.

En annen mulighet er å legge tallfestede reduksjonsmål inn i avtalen, men legge inn muligheter for å justere dette målet underveis, hvis innrapporterte mengder og målsettinger fra bedriftene tilsier at målene er u hensiktsmessige. De nasjonale plastpaktene i Nederland, Frankrike og Storbritannia har tatt utgangspunkt i en reduksjon på 20 prosent av unødvendig plastemballasje innen 2025. Mekanismene som skal føre til at målene justeres må da beskrives. Dette alternativet innebærer betydelig usikkerhet for at det opprinnelige målet blir satt feil. Dette blir utfordrende ettersom en norsk miljøavtale er tenkt benyttet som en formell implementering av direktivet. I tillegg vil urealistiske mål føre til feilaktige forventninger mellom avtalepartene og samfunnet ellers. Av denne grunn ser arbeidsgruppen på denne måten å nærme seg et avtalt reduksjonsmål som mindre egnet.

Bedrifter som tilslutter seg en miljøavtale bør som et første skritt forplikte seg til å rapportere inn egne tall, og eventuelt forpliktelser. Dersom en slik rapportering gjøres til innhold i en miljøavtale, evt. første del av en slik avtale må det etableres et godt format for rapportering fra bedriftene. For å kunne følge utviklingen over tid er det viktig med troverdige og konsistente dataserier over tid, utvikling av god metodikk for å innhente data og at næringslivet rapporterer inn nødvendige data.

En mulighet er å la dette videreutvikle seg fra eksisterende registrering for produsentansvaret, som dagens medlemsregister hos returselskapene Plastretur eller Norsirk. Fordelen er at produsentene av emballasje slipper å registrere sine produkter flere steder. Registreringen må være konkurransenøytral.

Miljødirektoratet foreslår i sitt forslag til å implementere nye krav til produsentansvaret i EUs emballasjedirektiv å innføre et emballasjeregister, slik det er i dag er på plass for ee-produkter, batterier og kjøretøy. Det vil trolig ta flere år før et slikt register kan ventes å være på plass. I

mellomtiden kan det opprettes et register der bedrifter som tilslutter seg avtalen rapporterer inn sine relevante mengder og tiltak.

6.3.1. Måling av forsøpling

Arbeidsgruppen mener at en miljøavtale også bør omfatte forpliktelser knyttet til måling av forsøplingsnivå og overvåkning av endringer i forsøplingssituasjonen. Dette bør være et myndighetsansvar å få på plass. Avtalens formål om å redusere miljøbelastning fra plast kan kobles til en overordnet målsetting om å redusere forsøpling. Det er viktig å ha kunnskap om både omfang, tilsig og innhold i forsøpling for å kunne vurdere effekten av tiltakene som gjennomføres ved implementeringen av engangsplastdirektivet og fange opp og korrigere for eventuelt problemskifte som følge av tiltakene. Arbeidsgruppen anbefaler at myndighetene igangsetter systematisk kartlegging av forsøpling på nasjonalt nivå, og setter kommunene i stand til å kartlegge forsøpling lokalt.

6.4. Implementering av utvidet produsentansvar for engangsprodukter

Innføringen av utvidete produsentansvarsordninger for produktgruppene som blir pålagt dette gjennom EUs engangsplastdirektiv skal foregå etter prinsippene nedfelt i det reviderte rammedirektivet for avfall. Innholdet i dette og noen alternativer for hvordan dette kan gjennomføres er beskrevet nærmere i kapittel 7.3.

Implementering av kravet om utvidet produsentansvar i norsk rett for engangsplastprodukter kan gjøres på flere måter. En mulighet er å innføre i norsk rett produsentansvaret ved forskrift. Emballasjeavtalene om produsentansvar fra 1990-tallet mellom staten og næringslivet opphørte i 2017 og ble avløst av avfallsforskriften kapittel 7 om emballasjeavfall. Produsenter som tilfører markedet mer enn 1 000 kg emballasje årlig må være medlem i et godkjent returselskap⁵⁸. Krav til returselskapene er regulert gjennom en godkjenningsordning med vilkår som forvaltes av Miljødirektoratet.

Produsentansvaret kan også implementeres gjennom en miljøavtale mellom staten og næringslivet. Forpliktelsene til produsentene og innholdet i produsentansvaret beskrives i miljøavtalen. Detaljer overlates til bransjen å styre, mens avtalen regulerer overordnede krav og plikter, herunder avtalte miljømål som skal oppnås. For å sikre oppslutning om en ordning som medfører kostnader for bedriftene som deltar, kan det forskriftsfestes en mekanisme som gjør at produsentene må oppfylle sitt utvidete produsentansvar, og at dette kan gjøres gjennom tilslutning til en ordning i regi av en miljøavtale.

Ved vurdering av om nye plikter for produsentansvaret for engangsprodukter i plast skal gjennomføres i norsk rett ved miljøavtale bør hensynet til gjennomførbarhet, måloppnåelse og kostnadseffektivitet inngå. Fordelen med å inngå en miljøavtale om produsentansvar for engangsprodukter kan være sterk forankring og eierskap i næringslivet for gjennomføringen av

⁵⁸ [Forskrift om endring i avfallsforskriften \(produsentansvar for emballasje\)](#)

direktivet, høy kostnadseffektivitet og bidra til å styrke konkurransekraften for norsk næringsliv. Forvaltningen kan også spares for oppgaver som kan gi arbeid i regelverksutforming og oppfølging. Det er avgjørende med en god oppslutning hos bedriftene og næringsorganisasjonene. Forvaltningen må prioritere oppfølging av miljøavtalen i samsvar med kravene i direktivet.

6.5. Utvide til andre produkter

En avtale om forbruksreduksjon må ta utgangspunkt i drikkebegre og matbeholdere beregnet på umiddelbart konsum, slik engangsplastdirektivet stiller krav om. En nærmere definisjon og avgrensning av disse produktene vil komme fra Kommisjonen innen 3. juli 2020.

Utover dette kan en rekke engangsprodukter i plast omfattes av en miljøavtale om ønskelig. Dette må fastsettes i forhandlinger mellom aktørene i næringslivet og staten.

Utover dette mener arbeidsgruppen at det er grunnlag for å inkludere flere produktgrupper, i tillegg til produktene som allerede er omfattet av artikkel 4 og 8 i engangsplastdirektivet (Tabell 5), i en eventuell miljøavtale.

En eventuell utvidelse bør ta utgangspunkt i kunnskap om risiko for forsvinn under norske forhold, samt viktigheten av emballasjeoptimering, jf. beskrivelsene av emballasjemarkedet i kap. 4.2. Eksempelvis er substitusjonsvurderinger et relevant tiltak for de fleste gruppe produkter. Data fra Hold Norge Rent kan tyde på at følgende produkter er blant de som kan utgjøre en særskilt forsvinnfare i Norge:

- Snusbokser og snusposer
- Emballasje til hygieneartikler
- Landbruksplast
- Plastarmeringsfibre
- Sprengledninger
- Forladninger
- Patronhylser
- Strips
- Pakkebånd

Aktuelle tiltak drøftes nærmere under kapittel 7 og må være gjenstand for forhandlinger mellom aktørene i næringslivet og staten.

6.6. Mål om bruk av resirkulert materiale

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes mål for mer bruk av resirkulert plast i forhandlingene om en eventuell miljøavtale. I engangsplastdirektivet ligger det krav om at bruk av minst 25 prosent materialgjenvunnet plast i PET-flasker innen 2025 og 30 prosent i alle plastflasker innen 2030. Dagens avfallsforskrift stiller allerede krav om materialgjenvinning av visse mengder emballasje. Miljødirektoratet har i forslag til Klima- og miljødepartementet foreslått å øke disse kravene i tråd med emballasjedirektivet⁵⁹. Regelverket for drikkevareemballasje stimulerer gjennom den trappevise miljøavgiften som reduseres med høy andel gjenvinning til materialgjenvinning. Ingen av

⁵⁹ Miljødirektoratet 28. februar 2020: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/februar-2020/emballasje-ma-utnytted-bedre/>

virkemidlene stimulerer imidlertid bruk av resirkulert materiale i ny produksjon. Infinitum har sammen med andre aktører i drikkevarebransjen foreslått å erstatte dagens miljøavgift på drikkevareemballasje med en materialavgift som reduseres når andelen resirkulert råvare i drikkevareemballasjen øker.

Arbeidsgruppen foreslår at det i en miljøavtale tas sikte på å inkludere et mål om å øke andelen resirkulert materiale i plastprodukter som bringes på markedet for et større virkeområde enn bare drikkevareemballasje. EUs emballasjedirektiv setter krav om at 50 prosent av plastemballasjen skal materialgjenvinnes innen 2025 økende til 55 prosent innen 2030. Dette vil skape et stort behov for å ta i bruk resirkulert plastråvare i produksjonen. En miljøavtale som inneholder mål om å øke andelen resirkulert materiale i plastprodukter vil derfor stimulere til økt etterspørsel av resirkulert plast og bidra til å nå Norges forpliktelser innen materialgjenvinning av plastemballasje. Eventuelle mål om økt bruk av resirkulert plastråvare må tilpasses til definerte plasttyper og produktgrupper, der det er mulig og hensiktsmessig å ta i bruk resirkulert råvare. Mål for bruk av resirkulert materiale bør relateres til omsatt mengde (andel resirkulert råvare).

6.7. Rettigheter og plikter i en miljøavtale

En miljøavtale bør entydig og klart beskrive hvilke rettigheter og plikter næringslivet og staten på tar seg. Miljømålene som avtales må være gjennomførbare og målbare. Videre er det viktig at avtalen er forutsigbar for begge parter, inneholder konkrete tiltak som skal iverksettes og bidrar til kostnadseffektive løsninger for måloppnåelse.

6.7.1. Næringslivets plikter

Arbeidsgruppen har foreslått en rekke tiltak på næringslivssiden som vi mener kan være egnet å ta med i videre samtaler mellom staten og næringsorganisasjonene med sikte på å inngå en miljøavtale. Flere av de foreslåtte tiltakene går utover minimumskravene som følger av engangsplastdirektivet (kapittel 3.2). Vi viser også til arbeidsgruppens forslag til intensjonsavtale mellom partene i næringslivet og staten (vedlegg 1).

Organisasjonene bør:

- Oppfordre bedrifter til å akselerere tiltak i egen virksomhet for å redusere miljøbelastningen og motvirke forsøpling fra engangsprodukter i plast gjennom produktenes livsløp.
- Utarbeide et grunnlag for å avtale etterprøvbare miljømål for reduksjon av engangsprodukter i plast i næringslivet, i samsvar med artikkel 4 (forbruksreduksjon). Når grunnlaget er etablert kan det fastsettes konkrete mål for reduksjon av visse typer plast innen 2026.
- Tilgjengeliggjøre og videreutvikle et verktøy for næringslivet til å forenkle valg av løsninger, herunder ombruksløsninger, og materialer som gir lavt miljøfotavtrykk over levetiden.
- Utvikle ordninger for utvidet produsentansvar som ivaretar forpliktelsene etter engangsplastdirektivet.
- Styrke arbeide for at engangsprodukter i plast blir designet for materialgjenvinning.
- Etablere et forum for erfaringsutveksling med sikte på økt bruk av resirkulert plast.

- Styrke informasjon- og holdningsskapende arbeid som utfyller eksisterende initiativ og ordninger.
- Samle beste praksis-eksempler og gjøre disse kjent.
- Utrede tiltak som bør gjennomføres for å fremme norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne på dette fagfeltet, og foreslå hvilke tiltak som bør inngå i en miljøavtale.

6.7.2. Statens plikter

Som avtalepart bør staten også forplikte seg til å bidra for å oppfylle avtalens formål. Tiltakene nedenfor er også spilt inn i forslag til intensjonsavtale (vedlegg 1):

- Iverksette tiltak for å styrke håndhevelsen av forsøplingsforbudet i forurensningsloven. Hvis dagens ordning ikke fungerer og kommunene ikke prioriterer håndheving av forsøplingsforbudet mener arbeidsgruppen at alternativer bør vurderes, som å legge denne myndigheten til for eksempel fylkesmannen.
- Forsere arbeidet med å legge frem en helhetlig strategi mot marin forsøpling og inkludere landbasert forsøpling i strategien.
- Utrede hvordan resirkulert plast og substitusjonsvurderinger i økende grad kan etterspørres ved offentlige anskaffelser av plastprodukter.
- Opprettholde dialog med organisasjonene om den samlede virkemiddelbruken som gjelder engangsprodukter i plast, herunder konsekvensutredninger.
- Styrke internasjonalt arbeid for å redusere plastforsøpling i havet, herunder arbeid med en forpliktende global avtale mot plastforsøpling.
- Bidra til å finansiere utredninger og ordninger som styrker kunnskapsgrunnlaget for å redusere miljøbelastningene fra engangsprodukter i plast, herunder kartlegging av forsøpling.
- Styrke holdningsskapende arbeid, undervisningstilbud og faktabasert informasjon om plast og forsøpling, i samarbeid med næringslivet.
- Delta aktivt i EUs arbeid på plastområdet og informere næringsorganisasjonene om viktige prosesser.

7. Om tiltakene i en miljøavtale

I dette kapittelet utdypes arbeidsgruppens forslag til innhold i en miljøavtale. Som nevnt i kapittel 6.5 vil tiltakene også kunne være relevante for andre produkter enn de som omfattes av engangsplastdirektivet. Det gjelder spesielt produkter med særlig forsøplingsrisiko.

7.1. Tiltak for å redusere miljøbelastningen fra engangsplast

Bransjene og bedriftene har pekt på en rekke tiltak som kan gjennomføres for å redusere miljøbelastningene og redusere forbruket av engangsprodukter. Eksempler på konkrete tiltak som ofte nevnes er beskrevet i rapporten "Er Norsk næringsliv klar for EUs engangsplastdirektiv?"³ og vist i tekstboksen under.

Eksempler på bedriftstiltak for å redusere miljøbelastningen fra produkter med engangsplast

- Design for materialgjenvinning og emballasjeoptimering, herunder standardisering av materialvalg, farger mv.
- Erstatte vanlig plast med andre materialer
- Fremme salg av flerbruksalternativer, panteordninger. Eksempelvis gjennom å belønne kunder som tar med egne kopper
- Bedre merking og standardisering av symboler
- «Nudging», som bevisst produktplassering i butikk («fremme» og «gjemme»)
- Etterspørre avfalls løsninger som tilrettelegger for god kildesortering.
- Etablere lukkede kretsløp for visse typer emballasje
- Samarbeide om informasjons- og holdningskampanjer
- Deling av beste praksis-løsninger som fungerer
- Støtte til frivillig opprydding

7.2. Substitusjon

Næringslivet har et stort informasjonsbehov og etterspør et verktøy og metodikk for å analysere miljøfordelen ved å bytte ut engangsprodukter av plast med andre materialer og ombruksløsninger.

Arbeidsgruppen har derfor anskaffet en pilot for et substitusjonsverktøy for engangsprodukter i plast, utviklet av blant annet av Østfoldforskning. Formålet med oppdraget var også å bidra internasjonalt til å implementere plastforsøpling i LCA-metodikken, eksempelvis gjennom utvikling av LCA-standardene^{60,61}. Substitusjonsverktøyet er basert på LCA-metodikk og knyttet opp til de viktigste miljøindikatorene, samt til forsøpling. Verktøyet er laget for at virksomheter kan sammenligne to produkter med samme funksjon, slik at man kan vurdere miljøeffekten ved å erstatte et produkt med et annet. Verktøyet tar til en viss grad også hensyn til økodesign.

⁶⁰ [ISO 14040 og ISO 14044](#)

⁶¹ Livssyklusanalyse (LCA) er et standardisert metodisk rammeverk som kan brukes til å evaluere miljøkonsekvenser som er forbundet med ulike varer, tjenester og energisystemer. En LCA-analyse kan beskrive ulike typer miljøpåvirkninger gjennom indikatorer som for eksempel potensiale for global oppvarming (klimagassutslipp), ressursbruk, arealbruk, forsuring, toksiske effekter, eutrofiering, etc. Miljøkonsekvenser skal angis over produkter og materialers livsløp. Ved å ha fokus på produktene funksjon, skal analysene sikre at man unngår problemskift (flytting av problemer i verdikjeden eller fra en miljøpåvirkning til en annen).



Figure 1: Skjermdump av prototypen til substitusjonserktøyet "hovedmeny" og resultatsiden «produktsammenligning»

Verktøyet som er utviklet inkluderer miljøpåvirkninger knyttet til forsøpling. Så langt har ikke dette vært inkludert i LCA-analyser. Det er gjennomført forprosjekter og workshops for å vurdere hvordan forsøplingsproblematikk, særlig relatert til plast, kan integreres som indikatorer i livsløpsanalyser, og Østfolds forsknings arbeid kan bidra til å videreutvikle metodikken internasjonalt.

Arbeidsgruppen mener at en miljøavtale bør forplikte organisasjonene til å ta ansvar for tilgjengeligheten til et egnet substitusjonsverktøy, vedlikeholde og videreutvikle dette verktøyet, samt sørge for at medlemmene har tilgang til oppdatert kunnskap om substitusjon. Bedrifter som tilslutter seg en miljøavtale bør forplikte seg til å vurdere substitusjon for de engangsproduktene i plast som de omsetter. Substitusjonsvurderinger vil gi bedriftene et godt verktøy for å vurdere hvilke løsninger og alternativer som gir lavest miljøbelastning over produktets levetid. Dersom en mer miljøvennlig løsning kan velges uten urimelig kostnad eller ulempe for bedriften bør dette alternativet velges. Arbeidsgruppen er klar over at dette kan være komplekse vurderinger. For eksempel kan emballaseløsninger, som har større mengde emballasje per kg produkt, kan ha lavere miljøbelastninger totalt, hvis det er lavere miljøbelastning knyttet til produksjon av materialet, mer produkt på pall som gir lavere utslipp ved transport eller løsningen gir lavere svinn i butikk.⁶² Målet må derfor være å tilpasse emballasjen slik at produktet og emballasjen til sammen gir lavest mulig miljøbelastning, i tråd med prinsippene om emballasjeoptimering⁶³.

⁶² <https://www.ostfoldforskning.no/media/2101/or1618-emballasjeutviklingen-i-norge-2017-handlekurv-og-indikator.pdf>

⁶³ www.emballasjeforeningen.no

Eksempel: Bæreposer og problemskifte

Bæreposer og handlenett er én produktgruppe der det er utført flere LCA-analyser. I en rapport utført DTU Miljø på oppdrag fra den danske Miljøstyrelsen ble det konkludert med at plastbæreposer i polyetylen (LDPE) hadde lavest miljøpåvirkning for de fleste miljøkategorier⁶⁴. Bæreposer i ubleket papir eller biopolymerer kom også forholdsvis godt ut i sammenligningen, og ble vurdert til å ha lavest miljøbelastning dersom kun klimagassutslipp ble tatt i betraktning. LCA-analysen viste også at tyngre gjenbruksposer måtte brukes flere ganger for å veie opp for større miljøpåvirkning ved produksjon og transport. Høyest miljøpåvirkning hadde bærenett i økologisk bomull, der denne analysen viste at slike bærenett måtte brukes opptil 20 000 ganger før miljøbelastningen var lavere enn for bæreposer i polyetylen. Det er imidlertid viktig å huske på at LCA-analyser er følsomme for valg og forutsetninger som legges til grunn for analysen. Faktorer som kan variere er energimiks i produksjonen av poser/bærenett, typer bæreposer som omfattes av undersøkelsen, andel resirkulert materiale og andel av posene som gjenvinnes, etc. Eksempelet over tar ikke hensyn til faren for forsøpling. Det kan derfor vanskelig å overføre resultater fra ulike analyser til norske forhold, men slike LCA-analyser viser hvor viktig det er å vurdere ulike miljøbelastninger over produktenes livsløp.

7.3. Næringslivet må oppfylle det utvidede produsentansvaret for engangsprodukter

Kravene til innføring av utvidet produsentansvar for produktgruppene etter EUs engangsplastdirektiv er beskrevet nærmere i kapittel 3.2. En miljøavtale som dekker disse pliktene må beskrive gjennomføringen, og næringslivets ansvar for å dekke kostnadene ved gjennomføring. Ansvar for å dekke kostnader til avfallshåndtering og opprydning i det offentlige rom er begrenset til det offentliges utgifter med dette (andelsmessig for de produktene som er omfattet). Dette reiser en rekke spørsmål, og arbeidsgruppen anbefaler å avvente videre avklaringer fra EU-Kommisjonen før dette implementeres i Norge.

Ansvar for oppsamling og innsamling av avfall i det offentlige rom ligger i dag hos kommunen. Arbeidet finansieres av kommunens budsjett og ikke av avfallsgebyret, som dekker håndtering av husholdningsavfallet. Utover kommunens arbeid med opprydning av forsøpling er en rekke aktører involvert i gjennomføringen og finansieringen av dette arbeidet (kapittel 5).

Ordninger for å ivareta pliktene til å dekke kostnader til avfallshåndtering og opprydning i forsøpling relatert til engangsplastprodukter kan tenkes innført på alt fra flere produkttyper til produkttyper enkeltvis og delt opp i mindre «enheter», eventuelt helt ned til enkeltaktører. Når ordningen skal ivareta forpliktelser for produkter som oppstår i et stort geografisk område og dekke kostnader som oppstår i ulike ledd vil det fort oppstå et behov for og/eller være hensiktsmessig å koordinere utøvelsen av ansvaret for å sikre en kostnadseffektiv utøvelse. Det er også usikkert om en fragmentert utøvelse av pliktene til å dekke avfallshåndtering og opprydning av forsøpling innenfor mindre geografiske områder vil gi en ønsket måloppnåelse. Det vil derfor trolig være mest hensiktsmessig å se utøvelsen av disse pliktene mest mulig samlet for flere produktgrupper.

⁶⁴ Miljøstyrelsen (DK), 2018: LCA of grocery carrier bags.
<https://www2.mst.dk/udgiv/publications/2018/02/978-87-93614-73-4.pdf>

Slik arbeidsgruppen ser det, er det flere aktuelle rettslige muligheter for å organisere oppfylle næringslivets forpliktelser knyttet til opprydning av forsøpling. Samtalene mellom staten og næringsorganisasjonene bør inneholde drøftinger om hvilken rettslig struktur som kan være best egnet for formålet. Næringslivet har gode erfaringer med å etablere rettslige strukturer og juridiske personer med ansvar for å oppfylle næringslivets plikter i miljøavtaler.

Én modell kan være at det opprettes bransjeovergripende rettssubjekter som ivaretar forpliktelsene til produsentene. Dette gir mulighet til å koordinere pliktene for flere produktgrupper samtidig. Slik arbeidsgruppen ser det er det lite hensiktsmessig at produsenter av enkeltproduktgrupper kun sørger for oppfyllelse av pliktene for sine produkter. Ulempen med å opprette nye ordninger er at det allerede finnes en rekke initiativer og organisasjoner som helt eller delvis ivaretar ansvaret knyttet til opprydning i forsøpling, eller koordinerer brede og frivillige opprydningsaksjoner.

Et alternativ er å etablere ordningene i eksisterende strukturer og ordninger. For eksempel har returselskapene for emballasje i dag et system for innkreving av vederlag fra produsentene, og finansierer nødvendig avfallshåndtering av det som samles inn separat. Dagens returselskaper har imidlertid ikke særskilte forpliktelser innenfor forsøpling. Et annet eksempel er Handelens Miljøfond, som er opprettet blant annet for å finansiere opprydning etter forsøpling. Fondet har i en viss utstrekning også støttet tiltak, som utsettelse av beholdere for sigarettneiper, så lenge disse ikke er knyttet til offentlige driftsoppgaver. Handelens Miljøfond er imidlertid ikke et returselskap og finansierer derfor heller ikke ordinær avfallshåndtering og materialgjenvinning av avfallet som oppstår.

I en vurdering mellom ulike alternativer for utøvelse av det utvidete produsentansvaret er det naturlig å se hen mot eksisterende ordninger, og hvordan disse kan virke sammen med en ny miljøavtale. For engangsprodukter som allerede er omfattet av krav til produsentansvar (emballasje) kan det trolig være naturlig å utvide mandatet for eksisterende returselskap til å omfatte kravene som følger av engangsplastdirektivet. For andre produktgrupper kan det være et alternativ å knytte seg opp mot ordninger som har som hovedformål å finansiere opprydning i forsøpling bredt, slik at opprydning av deres produktgrupper kan sees sammen med plastopprydning generelt. Dette kan gjøres innenfor eksisterende strukturer (HMF) eller nye initiativer ("Næringslivets opprydningsfond").

7.3.1. Økt bruk av resirkulert materiale

Økt bruk av resirkulerte materialer er etterlyst fra en rekke hold internasjonalt og nasjonalt. Tiltak for å få til økt resirkulering av plastavfall kan være design for materialgjenvinning, økt etterspørsel i markedet, økt tilgjengelighet av resirkulert plastråstoff av god kvalitet, etc. Begrensninger i regelverk er også en faktor. Veikart for sirkulær plastemballasje peker på muligheten næringslivet har til å finne produktområder som kan gå i lukkede sløyfer mellom produsenter og detaljister med standardiserte materialvalg. Dette vil kunne bidra til renere fraksjoner med økt markedspotensial for den resirkulerte råvaren. Eksempel på et slikt område kan være transportemballasje.

Bedrifter som tilslutter seg en miljøavtale bør forplikte seg til å vurdere bruk av resirkulert råvare i sine produkter og arbeide for design for materialgjenvinning. Dersom innsamlete data fra bedriftenes innmeldte forpliktelser og målsettinger gjennom et første trinn i miljøavtalen tilsier at det er mulig, bør bedrifter bransjevis/produktvis kunne forplikte seg til å øke andelen resirkulert råvare i sin produksjon, slik engangsplastdirektivet krever for drikkevareemballasje.

Eksempler: Bruk av resirkulert råvare i norsk plastindustri

Norsk plastindustri har i en årrekke benyttet resirkulert plastråstoff til erstatning for jomfruelig materiale. Industriplast AS har brukt resirkulert plast (polyetylen) siden begynnelsen av 1970-tallet, først fra produksjonsspill fra egen og andre bedrifter og i senere tid fra flere ulike kilder. Norfolier GreenTech AS produserer avfallssekker fra 100 % resirkulert plastemballasje ved sin fabrikk i Folldal. Bedriften er en av Nord-Europas største produsenter av avfallssekker. Flere norske plastindustribedrifter posisjonerer seg nå for økt bruk av resirkulert materiale. Bergen Plastic Group regner med å erstatte mellom 1000 - 1500 tonn jomfruelig polyproen med resirkulert råstoff innen 2020, hvor blandingsforholdet vil variere mellom 30 - 90 % avhengig av produkt og marked. Innen 3-4 år regner bedriften med å ha erstattet 50 - 70% av dagens råstofftilførsel med resirkulert materiale. Andre eksempler er Partner Plast AS som produserer et bredt spekter av produkter innenfor seismikk, offshore & subsea, rotasjonsstøping og akvakultur. Bedriften har nylig tatt et initiativ for å resirkulere mer spill-materiale fra egen produksjon, samt gi kunder mulighet for retur og gjenvinning av utrangerte plastprodukter. Det har resultert i etablering av selskapet Nordic Plastic Recycling AS. Norske produsenter av EPS jobber med å etablere flere returpunkter ved sine fabrikker for mottak av brukt EPS, som også kan ta imot brukt EPS fra kommunale miljøstasjoner. Brukt EPS kan resirkuleres 100 %, både til produksjon av ny EPS og gjennom smelting og omdanning til polystyren til bruk i andre plastprodukter. Orkla sikter mot at all emballasjen som benyttes i konsernet skal være 100 prosent resirkulerbar innen 2025 og at 50 % av plastemballasjen for Orklas produkter skal være fra resirkulerte eller fornybare materialer. I dag består flaskene i Orklas rengjøringsserie "Klar" utelukkende av resirkulert plast. Coca-Colas bærekraftstrategi inneholder mål om at all plastemballasje skal være resirkulerbar fra 2025 og at minst halvparten av all plasten som brukes i drikkevareemballasjen skal komme fra resirkulert plastråstoff (PET).

7.3.2. Holdningsskapende arbeid

Tiltak rettet mot forbruker

Organisasjonene som tilslutter seg avtalen må forplikte seg til å finansiere informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid for å forebygge forsøpling rettet mot forbruker utover merking av produktene. Informasjonstiltak bør være å opplyse forbrukeren om tilgang til flerbruksløsninger, riktig avfallshåndtering, konsekvenser av forsøpling, og feilaktig kasting i avløpet. Holdningsskapende tiltak også inkludere å støtte frivillige ryddeaksjoner.

For de produktene som omfattes av kravet til utvidet produsentansvar skal arbeidet finansieres av det utvidete produsentansvaret.

Bransje- og bedriftstiltak

De involverte organisasjonene som tilslutter seg en miljøavtale bør også forplikte seg til å gjennomføre informasjons- og holdningsskapende arbeid og oppfordre sine medlemsbedrifter til å iverksette tiltak i egen virksomhet for å redusere miljøbelastningen. Dette kan skje gjennom ulike typer aktivitet, som informasjon, tema på samlinger, etablering av fagnettverk, utvikling og deling av verktøy for å redusere miljøbelastningen mv. Organisasjonene kan også bidra til å styrke arbeide for

at engangsprodukter i plast blir designet for materialgjenvinning gjennom å etablere et forum for erfaringsutveksling og samle beste praksis-eksempler og gjøre disse kjent for sine medlemsbedrifter. Det må finnes frem til en hensiktsmessig form for rapportering til myndighetene, for eksempel gjennom en årlig rapport om beste praksis.

7.4. Tiltak som bør gjennomføres for å fremme norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne

Forskning og utvikling kan gi konkurransefortrinn innen ressurseffektiv og bærekraftig produksjon. Dette gjelder også for ulike typer næringsliv innen verdikjeden for plast, fra produksjon via forbruk og til resirkulering, som omtalt i kapittel 5.4. Arbeidsgruppen anser det som viktig at næringslivets arbeid med innovasjon og bærekraftige løsninger innen fremstilling, bruk og resirkulering av plastprodukter styrkes. FoU- arbeidet bør innrettes dels med sikte på å løse miljøutfordringer med plast på avveie, og dels hvordan plastkjemi kan brukes på en måte som bidrar til å løse miljøutfordringer, redusere overforbruk og minimere reduserte klimagassutslipp. FoU- og innovasjonsprosjekter som bidrar til økt kunnskap eller løsninger på miljøutfordringer knyttet til plastforurensning i havene, elver og innsjøer bør prioriteres av instanser som Forskningsrådet, Innovasjon Norge m.v. En slik prioritering kan også gi markedsmuligheter for norsk næringsliv. Det bør legges til rette for at teknologi og kompetanse som utvikles i norsk næringsliv både kan utnyttes i Norge og i andre land som arbeider med å redusere plastforurensning og effektene av dette i naturen. Dette kan også bidra til verdiskaping i Norge.

Forskning og innovasjon som leder frem til kommersialisering av nye og miljøvennlige plastprodukter vil kreve langsiktige utviklingsløp, fra forskning via eksperimentell utvikling til kommersialisering. Dette tilsier at satsingen på næringsrettet FoU må økes og at det legges til rette for høyere støtteandel og mer langsiktig forskningsstøtte som dekker størst mulig del av langsiktige utviklingsløp. Dette gjelder for eksempel prosjekter med hovedformål å kommersialisere nye produkter med lavt klima- og miljøfotavtrykk. Støtte til ny miljøteknologi («first of a kind») må reflektere samfunnsøkonomiske mergevinster og bedriftens risiko. Arbeidsgruppen registrerer at Enova utreder hvordan mer effektiv ressursbruk kan bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Dette er positivt og relevant for å fremme sirkulær økonomi i norsk næringsliv, også innen verdikjeden for plast. Arbeidsgruppen mener at det bør vurderes en tilsvarende ordning som PILOT-E rettet mot sirkulær økonomi i næringslivet (PILOT-S).

7.5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det har ikke vært mandatet til denne arbeidsgruppen å beregne de samlede effektene av tiltakene som vil være nødvendig å gjennomføre for å implementere engangsplastdirektivet. Økonomiske og administrative konsekvenser er derfor kun kort beskrevet her og må vurderes nærmere ifm. avtaleforhandlingene mellom staten og næringslivet.

En sammenligning mellom konsekvensene med og uten inngåelse av en miljøavtale vil måtte sammenligne kostnader og besparelser ved de to alternativene. En samfunnsøkonomisk analyse kan ta utgangspunkt i flere ulike metoder. De mest vanlige er⁶⁵:

- *Nytte-kostnadsanalyse*: En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kr så langt det er faglig forsvarlig.
- *Kostnadseffektivitetsanalyse*: En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kr, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.
- *Kostnads-virkningsanalyse*: En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan vi ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.

En gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser for ulike tiltak som er aktuelle for å begrense miljøbelastninger fra visse typer engangsprodukter i plast kan på den ene siden ta utgangspunkt i at tiltakene som gjennomføres med og uten en miljøavtale skal lede til det samme målet, nemlig en viss forbruksreduksjon av engangsprodukter i plast og reduserte miljøbelastninger fra disse. Dette svarer til kriteriene for en *kostnadseffektivitetsanalyse*. Samtidig kan det, som det er pekt på i denne rapporten, være aktuelt å gå lengre med tiltak enn det EUs engangsplastdirektiv krever og måloppnåelsen kan være ulik med og uten en miljøavtale. I så tilfelle vil det være relevant å vurdere en *kostnads-virkningsanalyse*.

Det kan også være et perspektiv å se på konsekvensene opp mot et nullscenario, det vil si de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved foreslåtte tiltak opp mot å ikke gjøre tiltak for å redusere miljøbelastningen fra engangsplastproduktene.

Tiltak for å begrense miljøbelastningene fra visse typer engangsprodukter i plast vil uavhengig av en eventuell miljøavtale blant annet ha samfunnsøkonomiske og administrative kostnader knyttet til:

- Kostnader til produktutvikling
- Økte kostnader til produkter og tjenester
- Evt økte avfallshåndteringskostnader

Samtidig vil tiltakene gi noen samfunnsøkonomiske besparelser knyttet til blant annet:

- Reduserte opprydningskostnader
- På sikt økt «verdi» av urbane rom, natur og utmark

Blant besparelser ved en miljøavtale sammenlignet med et alternativ med statlig regulering kan være:

- Reduserte administrasjonsutgifter knyttet til regelverksutforming og kontroll
- Reduserte utgifter i næringslivet til gjennomføring av tiltak

⁶⁵ NOU 2013: «Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester»

Vedlegg 1: Forslag til intensjonsavtale

Forslag til intensjonsavtale mellom **næringslivsorganisasjoner og staten**

1 Avtalens parter

Staten ved Klima- og miljødepartementet (Heretter KLD) og organisasjonene (navngitte) (heretter næringsorganisasjonene) har inngått denne intensjonsavtalen for å redusere miljøutfordringene fra engangsprodukter i plast.

2 Situasjonsbeskrivelse, formål og intensjon

Direktiv 2019/904 om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (heretter engangsplastdirektivet) åpner for at næringsorganisasjoner og staten kan inngå forhandlede avtaler for å oppfylle sentrale bestemmelser i direktivet, jf. art. 17 punkt 3.

Denne intensjonsavtalen innebærer at partene skal utarbeide et tilstrekkelig faktagrunnlag med sikte på å forhandle frem en slik miljøavtale.

Formålet med intensjonsavtalen er å redusere negative miljøkonsekvenser som følge av at engangsprodukter i plast havner i naturen, innsjøer og i havet. Formålet med avtalen er også å styrke norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne.

Partene er enige om å arbeide målrettet for å redusere engangsprodukter i plast med særlig forsøplingsfare og skadepotensiale i det ytre miljø.

Partene skal klargjøre og definere nærmere hvilke engangsprodukter som skal omfattes av en fremtidig miljøavtale.

Partene har også en intensjon om å kartlegge mulighetene for å inngå en miljøavtale om øvrige tiltak for å redusere miljøutfordringene som plast representerer.

3. Bakgrunn for samarbeidet

Engangsprodukter i plast er en viktig brikke i det store plastbildet. Plast på avveie skaper globale og lokale miljøutfordringer. Over hele kloden mobiliserer næringsliv, organisasjoner, privatpersoner og myndigheter for å iverksette tiltak som skal bidra til å løse de sammensatte miljøutfordringene som plast kan gi opphav til. Engangsplastdirektivet oppfordrer medlemstatene og næringslivet til å samarbeide om gjennomføring av tiltak.

4. Plikter for næringsorganisasjonene

Næringsorganisasjonene skal

- oppfordre bedrifter til å akselerere tiltak i egen virksomhet for å redusere miljøbelastningen og motvirke forsøpling fra engangsprodukter i plast gjennom produktenes livsløp

- utvikle et verktøy for næringslivet til å forenkle valg av løsninger og materialer som gir lavt miljøfotavtrykk over levetiden, og utrede hvordan slike substitusjonsvurderinger for engangsprodukter i plast bør implementeres i en miljøavtale
- utarbeide et grunnlag for å avtale etterprøvbare miljømål for reduksjon av engangsprodukter i plast i næringslivet
- styrke arbeide for at engangsprodukter i plast blir designet for materialgjenvinning
- etablere et forum for erfaringsutveksling med sikte på økt bruk av resirkulert plast
- Styrke informasjon- og holdningsskapende arbeid som utfyller eksisterende initiativ og ordninger
- samle beste praksis-eksempler og gjøre disse kjent
- Utrede tiltak som bør gjennomføres for å fremme norsk næringslivs konkurransekraft og innovasjonsevne på dette fagfeltet, og foreslå hvilke tiltak som bør inngå i en miljøavtale
- utrede ulike modeller for bedrifters tilslutning til en fremtidig miljøavtale, herunder drøfte forholdet til etablerte ordninger
- utrede hvilke bransjer som kan fastsette ambisiøse og realistiske mål for økt bruk av resirkulert plast i ny produksjon innen et gitt årstall, tilpasset ulike materialer.

5. Statens plikter

Staten ved Klima- og miljødepartementet skal

- iverksette tiltak for å styrke håndhevelsen av forsøplingsforbudet i forurensningsloven
- utrede hvordan resirkulert plast i økende grad kan etterspørres ved offentlige anskaffelser av plastprodukter
- opprettholde dialog med organisasjonene om konsekvensutredning av den samlede virkemiddelbruken som gjelder engangsprodukter i plast
- styrke internasjonalt arbeid for å redusere plastforsøpling i havet, herunder arbeid med forpliktende globale avtaler
- bidra til å finansiere utredninger og ordninger som styrker kunnskapsgrunnlaget for å redusere miljøbelastningene fra engangsprodukter i plast
- Styrke holdningsskapende arbeid, undervisningstilbud og faktabasert informasjon om plast- og forsøpling, i samarbeid med næringslivet
- Delta aktivt i EUs arbeid på plastområdet og informere næringsorganisasjonene om viktige prosesser

6. Svalbard, verdensarv- og andre særlig sårbare områder for plastforsøpling

Partene er enige om å identifisere særlige sårbare områder for plastforsøpling i Norge, herunder Svalbard og verdensarvområder, og utrede særskilte tiltak for å redusere plastforsøpling på slike steder.

Underskrifter

KLD

Organisasjonene

Vedlegg 2: Forslag til forskrift som implementerer engangsplastdirektivet

artikkel 17.3

Tillegg til produktforskriften kap 2b.

Kapittel 2b. Regulering av enkelte produkter av plast

Alternativ 1. (For det tilfelle at miljøavtale er inngått)

§2b-z (Gjennomføring ved miljøavtale)

Engangsprodukter i plast som er omfattet av "miljøavtale om reduksjon av miljøbelastninger fra engangsplastprodukter for perioden 2021[22]-2026" er fritatt unntatt fra kravene i §§X (forbruksreduksjon) og Y (utvidet produsentansvar).

Fritaket gjelder fra og med tidspunktet for produsentens tilslutning til avtalen.

Alternativ 2. (For det tilfelle at miljøavtale ikke er inngått når forskriften vedtas)

§ 2b-æ

Staten og næringsorganisasjonene kan inngå miljøavtale som gjennomfører produsentenes plikter etter §§ x og y. Slik miljøavtale skal oppfylle følgende krav:

- a) Avtalen skal kunne håndheves
- b) Avtalen skal inneholde mål og frister for gjennomføring
- c) Avtalen skal publiseres i Lovtidende og sendes Kommisjonen
- d) Kongen fører tilsyn med at bestemmelsene i avtalen overholdes