



MILJØVERNDEPARTEMENTET

## Norsk avfallspolitikk - produsentansvar

Statssekretær Heidi Sørensen



Først vil jeg gjerne få takke for invitasjonen til å komme hit til KS Bedriftenes Møteplass for å snakke om norsk avfallspolitikk og produsentansvaret. Det er spennende å snakke til en mangfoldig bransje, som er så sentral i miljøarbeidet i Norge, og som blir stadig mer profesjonell.

Bildet viser komprimerte biler til gjenvinning – et sted i Norge.

## Hvorfor bry seg om avfall?



Bildet viser en ulovlig søppelfylling i Norge på midten av 1980-tallet. Det har skjedd mye positivt innen norsk avfallspolitikk siden den tid, så dette er heldigvis ikke et vanlig syn lenger.

Men vi har fremdeles noen utfordringer på avfallsområdet.

Den økonomiske veksten har vært betydelig i vårt land, særlig i etterkrigstiden, og det forventes også en betydelig vekst framover. Veksten i økonomien har gitt økte avfallsmengder, og derved økte miljøutfordringer.

En utvikling hvor avfallsmengdene får vokse i takt med økonomien kan føre til betydelig skade på miljøet dersom vi ikke tar hånd om avfallet på en forsvarlig måte.

Samtidig som vi har en utfordring i å bremse avfallsveksten, er det viktig å få samlet inn og forsvarlig behandlet det farlige avfallet som oppstår.

Vi ser også et press på ressursene – særlig elektriske og elektroniske produkter inneholder ofte stoffer som er kostbare og miljøbelastende å utvinne. Det ligger en betydelig gevinst, også for miljøet, i å materialgjenvinne ikke-fornybare ressurser.

## Hvor vil vi?



Norske myndigheter har en overordnet målsetning om at avfallsproblemene skal løses slik at avfallet gir minst mulig skade og ulempe for mennesker og naturmiljø, samtidig som avfallet og håndteringen av dette legger minst mulig beslag på samfunnets ressurser.

Avfallsmålene våre er:

1. Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og mengden avfall til sluttbehandling skal reduseres i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå.
2. 75% gjenvinning innen 2010, med en videre opptrapping til 80 %.
3. Farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet. Samtidig skal vi redusere mengden farlig avfall som oppstår.

Målet er å vri avfallsstrømmen over mot mer miljøvennlige behandlingsformer hvor materialene eller energien som ligger i avfallet kan utnyttes og erstatte jomfruelige materialer eller andre energibærere.



I EUs rammedirektiv for avfall er det lagt større vekt på avfallshierarkiet enn tidligere, og jeg vil også minne om dette viktige prinsippet.

Det er et mål å være høyest mulig oppe i hierarkiet, både for å få maksimalt ut av ressursene våre, og for å begrense forurensende utslipp.

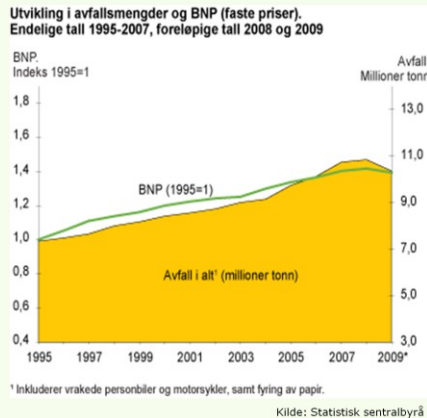
Ved energigjenvinning får vi nytte av avfallet, men bare én gang.

Ved materialgjenvinning og gjenbruk beholder vi muligheten til å benytte materialene på nytt. I tillegg kan vi utnytte energien når det ikke lenger er mulig å bruke materialene.

Jo høyere opp i pyramiden, jo flere valgmuligheter har vi i forhold til framtidig ressursutnyttelse.

## Avfallsmengdene – mål og måloppnåelse

Veksten i avfallsmengdene skal være vesentlig mindre enn den økonomiske veksten



5

Figuren viser utviklingen i avfallsmengdene og brutto nasjonalprodukt (BNP) siden 1995. Fra 2008 til 2009 avtok avfallsmengden mer enn verdiskapingen målt ved BNP, som hadde en nedgang på drøyt en prosent i samme periode.

Faktisk utvikling:

- Ca 41 % vekst i avfallsmengdene siden 1995
- 40 % vekst i BNP i samme periode
- Sterk vekst i husholdningsavfallet hele perioden frem til 2008, avtok med to prosent fra 2008 til 2009.
- Næringenes avfallsmengde falt fem prosent i perioden 2008 til 2009.

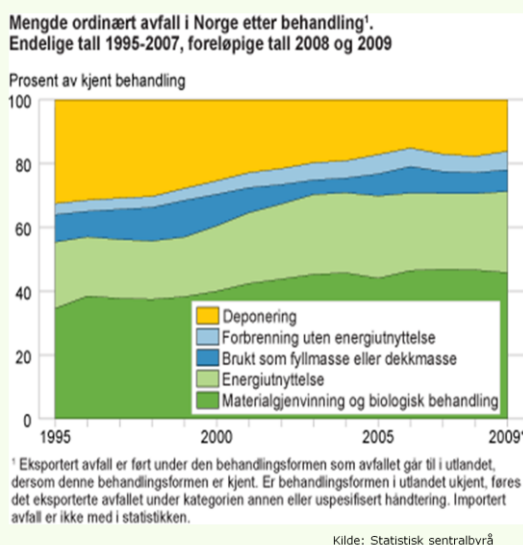
Vi produserte 10,4 millioner tonn avfall i Norge i 2009, en nedgang på fem prosent fra året før. Det er første gang siden avfallsregnskapet startet i 1995 at avfallsmengden har gått ned. Nedgangen skyldes trolig finanskrisen.

Det er en stor utfordring å klare å frikoble utviklingen i avfallsmengdene fra den økonomiske veksten.

## Gjenvinning – mål og måloppnåelse

75 % gjenvinning  
innen 2010

Videre opptrapping  
til 80 %



6

Figuren viser utviklingen i behandlingen av avfall i Norge siden 1995. Tall fra 2009 viser at i alt 78 prosent av avfallet med kjent behandling gikk til gjenvinning, dersom farlig avfall holdes utenfor.

### Mål:

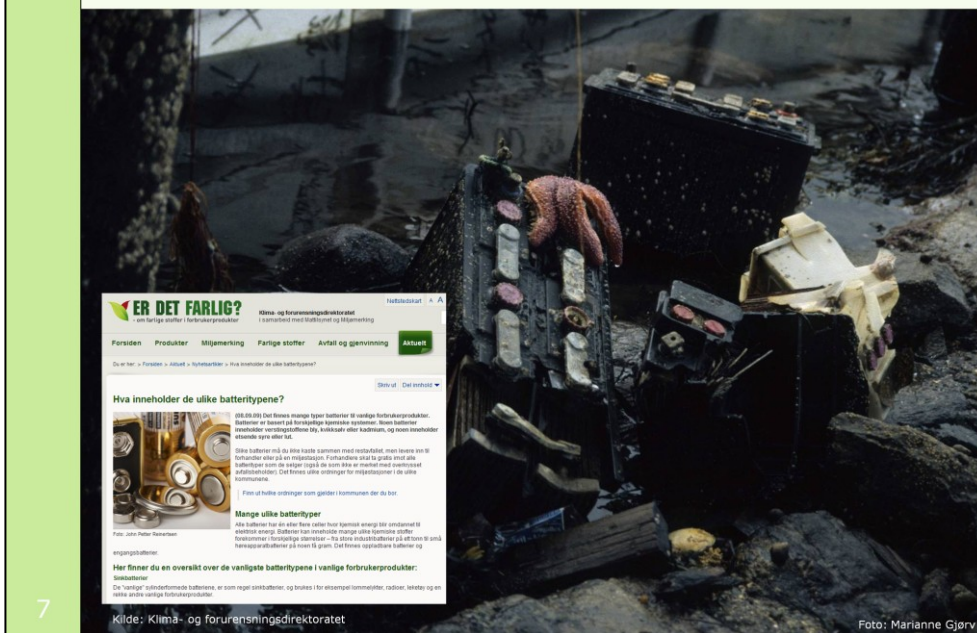
- 75 % gjenvinning innen 2010.
- På lengre sikt en opptrapping til 80 %.

### Status:

- 78 % gjenvinning i 2009.
- Av dette var 40 % materialgjenvinning, 25 % energiutnyttelse gjennom forbrenning, og resten biologisk behandling og bruk som dekk- og fyllmasse.
- Stabil gjenvinningsgrad de siste 7-8 år.

Vi har blitt relativt gode på gjenvinning, men må fortsatt strekke oss for å nå målene, ikke minst fordi avfallsmengdene stadig øker.

# Farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om



Bildet viser bilbatterier kastet i fjæra (tatt på 80-tallet).

Vi lager hvert år over 1 million tonn farlig avfall i Norge. Det er fortsatt omtrent 70 000 tonn vi ikke vet hvor havner. I verste fall havner mye av dette i naturen.

Farlig avfall er avfall som inneholder helse- og miljøfarlige stoffer. Farlig avfall på avveie kan føre til at miljøgifter spres og hopper seg opp i naturen. Det kan blant annet føre til hjerneskader og forplantningsproblemer hos mennesker og dyr.

[Klikk inn nettsted] På nettstedet "Erdetfarlig.no" kan man søke opp informasjon og råd om produkter, miljømerking, farlige stoffer og avfall og gjenvinning. Nettstedet er et samarbeid mellom Klima- og forurensningsdirektoratet, Mattilsynet, Miljømerking, Forbrukerrådet og Grønn Hverdag.

## Hvilke virkemidler?



8

Foto: Sverre Magne Fredriksen

Vår jobb er å velge de rette virkemidlene for nå de politiske målsetningene. Dette gjør vi i samarbeid med dere og andre berørte aktører.

På avfallsfeltet bruker vi forskjellige typer virkemidler for å oppnå det vi ønsker – avgifter, informasjon, krav i lov og forskrift og avtaler med næringslivet.

Produsentansvaret, som ble innført for en del avfallsfraksjoner i Norge midt på 1990-tallet, har vist seg å være et svært egnet virkemiddel for å nå mål på avfallsfeltet. Produsentansvaret har gitt mer gjenvinning og vi har økt andelen farlig avfall som samles inn og går til forsvarlig behandling.



## Produsentansvaret

Ansvar og frihet  
for næringslivet



Bildet viser innsamlet papir og drikkekartong på et sorteringsanlegg i Groruddalen i Oslo.

Produsentansvar vil si at næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra produktene de produserer eller importerer. Prisen på produktet vil da normalt inkludere kostnadene ved avfallsbehandlingen.

Tanken er at produsentene er den aktøren som har størst kunnskap, påvirkningskraft og innovasjonsevne til å tilpasse produktene slik at det oppstår minst mulig avfall. Ordningen vil derfor stimulere til at produktene utformes slik at kostnaden ved avfallshåndteringen reduseres, for eksempel gjennom økt kvalitet og levetid på produktene.

Ordningen sørger for mer innsamling og gjenvinning av produkter for å oppnå bedre ressursutnyttelse, og bidrar dermed til at mindre avfall går til sluttbehandling.

Norge var tidlig ute med å etablere produsentansvar gjennom avtaler med bransjen for avfallsfraksjoner som emballasje, dekk og batterier. Produsentansvaret er i dag også godt etablert i EU.

## Konsekvenser av å gi næringslivet ansvaret



Produsentansvaret har flere fordeler:

- Et effektivt virkemiddel for å nå våre mål. Som vi ser på bildet, blir drikkevareemballasje til motevesker.
- Plasserer ansvaret der det hører hjemme, nemlig hos forurensere.
- Ansvarliggjør næringslivet, og gir bransjen frihet til selv å velge løsninger.

Samtidig har vi sett at det knytter seg noen utfordringer til enkelte produsentansvarsordninger, og jeg tenker da særlig på to forhold:

1. Problemet med gratispassasjerer, og
2. Sørge for at den praktiske gjennomføringen fungerer optimalt i samspill med andre aktører som for eksempel kommuner og forhandlere.

## Produsentansvarsordningene



Vi har innført produsentansvar for mange avfallsfraksjoner, og ordningene kan vise til gode resultater:

- Emballasje (glass, metall, plast, bølgepapp, kartong, drikkekartong, engangsdrikkevare): I Norge blir 89 % av emballasjeavfallet som tidligere havnet på deponi, enten materialgjenvunnet, energiutnyttet eller ombrukt. Jeg kommer tilbake til emballasjeordningene mer i detalj.
- Spillolje: over 85 % gjenvinnes
- Elektriske og elektroniske produkter: ca 80 % innsamling, med unntak av småelektronikk, som ligger på ca 30 %
- Batterier: stadig økning (mangler tall)
- Biler: 85 %
- PCB-holdige ruter: jevnt økende innsamling, over 72 000 innsamlede ruter i 2009
- Dekk: mer eller mindre alle dekk

Når det gjelder avfall fra husholdningene, innebærer produsentansvaret en omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter.

For at ordningene skal fungere, er det avgjørende at andre aktører i avfallskjeden også bidrar og at leddene samarbeider med hverandre. Her har kommunene, som primæransvarlig for håndtering av husholdningsavfall, en svært viktig rolle.

## Produsentansvaret - utfordringer



Jeg vil presisere at de aller fleste produsentansvarsordningene fungerer godt.

Men innenfor enkelte ordninger har det vært problemer, for eksempel innen ordningen for elektrisk og elektronisk avfall, det såkalte ee-avfallet, og kasserte kjøretøyer. Her har det vært en del støy i media, og dette kan skape et inntrykk av at produsentansvarsordninger *generelt* ikke fungerer. Dette er jeg ikke enig i.

Utfordringene i dagens løsninger er knyttet til å oppnå god markedstilpasning, og få de ulike aktørene i verdikjeden, herunder kommunene, til å samarbeide. Dette har vist seg vanskelig innenfor ee-ordningen og ordningen for kasserte kjøretøy. Uenighetene bunner som regel i forhold aktørene må regulere seg i mellom. Myndighetene kan ikke legge seg opp i privatrettslige forhold mellom de ulike leddene.

Men – dersom problemene blir så store at hele ordningen kan stå i fare blir vi nødt til å gripe inn. Det har Klima- og forurensningsdirektoratet gjort når det gjelder ordningen for innsamling av ee-avfall.

En annen utfordring for mange ordninger er å få alle produsenter og importører med i ordningen, altså forhindre det vi omtaler som "gratispassasjerer". Grønt Punkt, som administrerer returordningene for emballasje, jobber målrettet med denne problemstillingen for å få alle produsenter med på å dekke regningen.

## Returordningen for elektrisk og elektronisk avfall



Gode resultater for miljøet, men utfordringer i samarbeidet mellom returselskapene

Når det gjelder returordningen for elektrisk og elektronisk avfall, har vi klart å lage et system der problemet med gratispassasjerer er redusert til omtrent null.

I fjor høst hadde vi imidlertid en utfordring knyttet til hentestopp hos noen returselskaper, som dere er vel kjent med. Denne turbulensen har vi tatt svært alvorlig, og Klima- og forurensningsdirektoratet har jobbet målrettet med returselskapene for å finne en løsning. Det kan se ut som om returselskapene nå har kommet til enighet, men ennå er vi ikke helt i mål.

Vi ser at uenighetene mellom returselskapene har ført til en situasjon der kommunene har blitt sittende med svarteper fordi ee-avfall har hopet seg opp på kommunale mottak. Sånn skal det ikke være.

Vi har gitt Klima- og forurensningsdirektoratet i oppdrag å se nærmere på innretningen av hele ee-returordningen. Klima- og forurensningsdirektoratet vil eventuelt foreslå endringer i avfallsforskriften i løpet av 2011 for å gjøre ordningen mer robust og stabil, og KS Bedrift vil kunne komme med innspill i høringsrunden.

Klima- og forurensningsdirektoratet kommer til å invitere til et større bransjemøte om mulige løsninger fremover for returordningen for ee-avfall. KS bedrift vil bli invitert til møtet.

## Pant på mobiltelefoner og sparelyspærer?



En annen side ved returordningen for elektrisk og elektronisk avfall som er en utfordring, er å få forbrukerne til å levere inn små elektriske og elektroniske gjenstander, for eksempel sparepærer og mobiltelefoner. Mange glemmer at også spillende bursdagskort, blinkesko, små lommelykter o.l. er ee-avfall som skal leveres som det. Også de små produktene inneholder farlige miljøgifter.

Og så gjør vi det mye enklere for folk om vi sier at alle batterier og alle lyspærer skal sorteres som ee-avfall. (Et EU-direktiv om batterier har krav om at alle batterier skal samles inn, uavhengig av type og innhold av miljøgifter. Kravet vil bli innført i Norge).

Jeg vet at noen kommuner i dag plasserer ut røde bokser i husholdningene som man kan legge småelektronikk i, og som blir hentet med jevne mellomrom. Oslo kommune tilbyr borettslag å sette ut små containere for ulike fraksjoner farlig avfall. Jeg tar gjerne innspill fra dere på om dette kunne være en løsning som kunne gjelde generelt, eventuelt knyttet til et vederlag fra bransjen til kommunen som kompensasjon.

For fraksjonene mobiltelefoner og sparelyspærer ser vi betydelige problemer med innsamlingen. Miljøvernminister Erik Solheim har utfordret bransjen til å bedre innsamlingstallene. De må opp! Dersom vi ikke snarlig ser en bedring i innsamlingsgraden, har vi sagt at vi vil vurdere å innføre et krav om pant på småelektronikk. Vi har allerede bedt Klima- og forurensningsdirektoratet gi et faglig grunnlag for denne vurderingen.

En økt returgrad er ikke bare viktig av hensyn til miljøet. Jeg er også opptatt av ressurs hensynet. Komponenter i mobiltelefoner kommer ikke fra utømmelige kilder, og som vi har sett i det siste, utvinnes noen av disse under svært kritikkverdige forhold både med hensyn til helse og miljø. Det er en klar fordel om vi kan gjenvinne en større andel av disse komponentene.

## Kasserte kjøretøy



15

Foto: Svein Magne Fredriksen

Fra 1. januar 2007 overtok returselskapet Autoretur AS ansvaret for kasserte kjøretøy. Tidligere var dette som kjent en statlig ordning.

Returordningen for bilvrak var selvfinansierende så lenge (skrap)stålprisen var på et høyt nivå frem til 2008. Da stålprisen falt, gikk mange biloppsamlere med underskudd, og dette førte til uenigheter om godtgjørelse pr vrak fra produsenter og importører. Dette er privatrettslige forhold vi som myndigheter ikke har lagt oss opp i, og uenighetene ser nå også ut til å være løst. Mitt inntrykk er at ordningen i dag fungerer godt.

En utfordring jeg ser som er knyttet til gjenvinningen av bilvrak, er EUs krav om at materialgjenvinningsgraden skal være 95 % innen 2015. I dag gjenvinner vi 85 % av bilvrakene. En gjenvinningsgrad opp mot 95 % vil etter Klima- og forurensningsdirektoratets syn være tilnærmet praktisk umulig, fordi enkelte deler av bilvrakene inneholder miljøgifter, og av den grunn rett og slett ikke egner seg for gjenvinning.

## Produsentansvarsordningen for PCB-holdige ruter



Kommunene mottar PCB-holdige ruter. Etter avfallsforskriften plikter kommunene å motta inntil 500 kg farlig avfall fra hver husstand årlig. Også denne fraksjonen leveres videre inn i en produsentansvarsordning hvor samarbeidet stort sett fungerer tilfredsstillende.



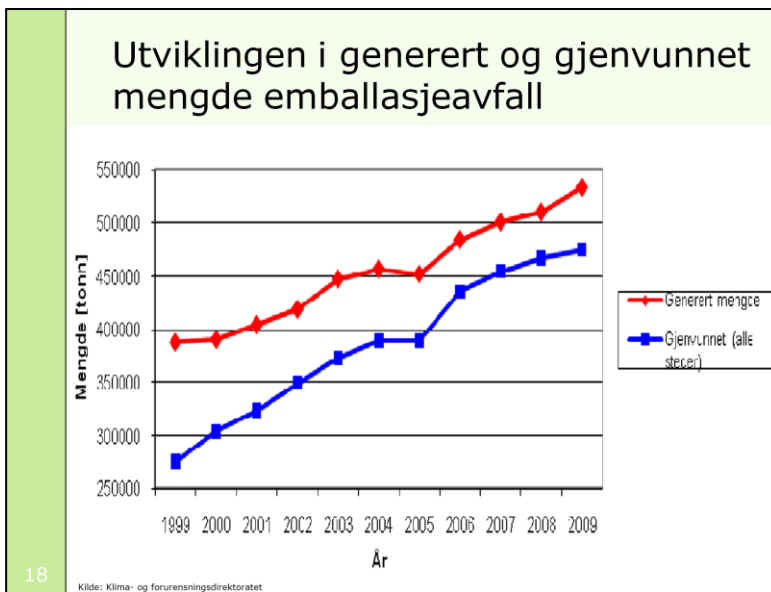
## Returordningene for emballasje



På bildet ser vi innsamling av tomme spylevæskekaner til gjenvinning.

Vi har totalt fem ordninger for emballasje. Kommunene er i varierende grad involvert i fire av disse (alle unntatt pantebelagt drikkevareemballasje).

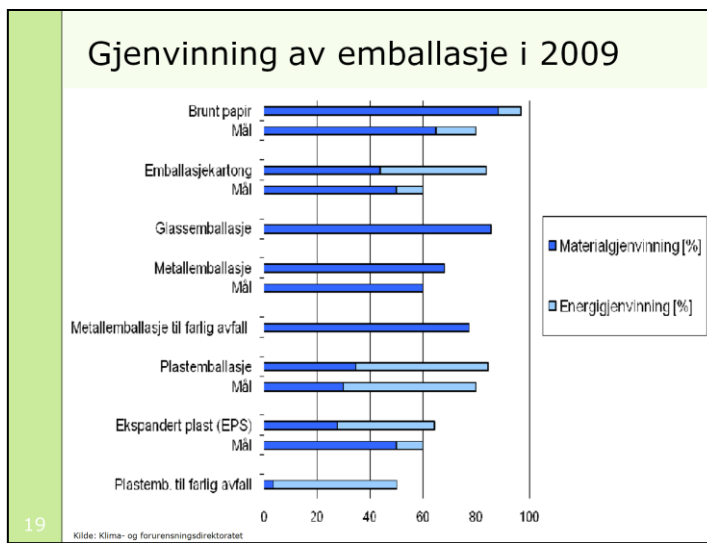
Kommunene samler inn for eksempel kartongemballasje og leverer dette inn i ordningene. Mitt inntrykk er at kommunene og representanter for produsentansvarsordningene i det store og hele samarbeider bra.



Figuren viser utviklingen i emballasjeavfall i perioden 1999 til 2009. Vi ser at mengden avfall har steget med 17 % de siste fem årene. I samme periode har gjenvunnet mengde steget med 22 %.

Klima- og forurensningsdirektoratet mottar årlig rapporteringer knyttet til emballasjeavtalene. Generert mengde emballasjeavfall for 2009, er 533 260 tonn. Av dette er 475 354 tonn rapportert til gjenvinning. Total mengde emballasjeavfall har økt med 4,5 % i forhold til 2008, mens mengde til gjenvinning har gått noe ned. Den er nå på 89%. Av dette er 69 % materialgjenvinning og 20 % energigjenvinning.

Total gjenvinningsandel er stigende for kartong og brunt papir, den er stabil og metallemballasje, men har gått noe ned for glass- og plastemballasje.



Figuren viser innrapporterte data for gjenvinning for de ulike emballasjetypene, og målene i de respektive avtalene.

Tallene viser at gjenvinningsmålene er nådd for metall- og plastemballasje og for brunt papir. For emballasjekartong og ekspandert plast er andel materialgjenvinning lavere enn målsetningen, men andel energigjenvinning er desto høyere.

For brunt papir er 97 % gjenvunnet, en gjenvinningsgrad som ligger godt over målet.

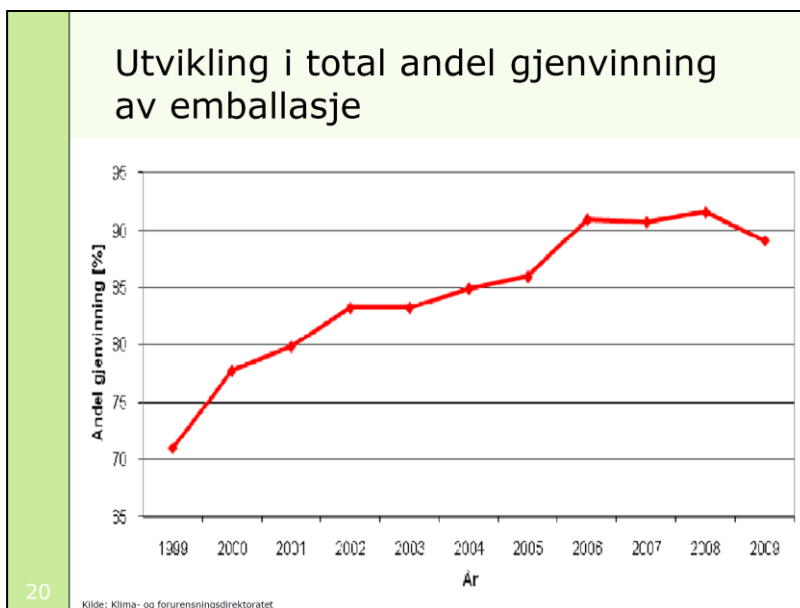
Innsamlet mengde emballasjekartong øker for hvert år, men med 44 % materialgjenvinning er ikke målet på 50 % nådd. Samtidig er det totale gjenvinningstallet på 84 % godt over målsetningen på 60 %.

Glass er ikke omfattet av emballasjeavtalene og har ikke eget gjenvinningsmål. Innsamlet mengde i igloene har vært relativt stabilt de siste tre årene, og andel materialgjenvinning i 2009 er 86 %. Til tross for dette gode resultatet har gjenvinningsgraden gått noe ned de siste årene, noe jeg håper bransjen har et fokus på.

Innsamlet mengde metall øker noe og gjenvinningsgraden er stabil. Med 68 % materialgjenvinning er målsetningen på 60 % nådd.

Innsamlet mengde plast stiger. Både målet på 30 % materialgjenvinning og 50 % energigjenvinning er nådd.

For metall- og plastemballasje til farlig avfall er det heller ikke satt egne mål for gjenvinning. Materialgjenvinningsgraden for metall er 78 %, mens den for plast er lav.



Det har vært en viss utflatning i mengden gjenvunnet emballasjemateriale de siste årene. Denne fremstillingen viser en reell nedgang i gjenvinningsgrad på -2,5 %.

Vi kan vise til gode tall for emballasjegjenvinning i Norge. De siste ti årene har gjenvinningsgraden økt fra 71 % til 89 %. Likevel har vi altså for første gang på over 10 år en liten nedgang i gjenvinningsandelen. Både plast, metall og glass har lavere gjenvinningsandel enn i 2008. Vi ser at materialselskapene gjør en betydelig innsats, men jeg håper på en intensivert innsats for å snu den negative trenden, slik at spesielt materialgjenvinningen vil ta seg ytterligere opp.

Vi følger situasjonen nøye. I dag tilfredsstiller Norge kravet om 50 % materialgjenvinning av papir, metall, plast og glass, som er nedfelt i det nye rammedirektivet for avfall. Jeg er imidlertid opptatt av at vi holder trykket oppe innenfor emballasjegjenvinning, slik at vi også i fremtiden tilfredsstiller EUs krav, og fortsetter å ligge i front i europeisk sammenheng.

## Forsøpling

### – Made to go or made to stay?



21

Foto: Marianne Gjørvi

Jeg vil bare kort si noen ord om forsøpling og Klima- og forurensningsdirektoratets forslag om å endre forurensningsloven slik at kommunen kan dekke kostnader til opprydding over avfallsgebyret, selv om dette egentlig ikke er tema for mitt innlegg. Jeg vet at KS Bedrift har motforestillinger mot forslaget.

Jeg er klar over at problemstillingen er sammensatt og at det finnes innvendinger mot en slik løsning. Men å overlate forsøplingsutfordringen til for eksempel produsentansvarsordningene, har jeg liten tro på. Jeg ser ikke for meg hvordan dette skulle løses administrativt, og det vil uansett finnes forsøpling som ikke vil være omfattet av produsentansvarsordninger, som plastposer, engangsgriller og tekstiler. Vi har sett så langt at tvangsmulkt heller ikke løser forsøplingsproblemet.

Jeg er ikke så redd for at Klima- og forurensningsdirektoratets forslag vil føre til misbruk eller utvanning av selvkostprinsippet. Jeg vet at de aller fleste kommuner er svært opptatt av å følge opp reglene om selvkost på riktig måte, og jeg har stor tro på at kommunene vil fortsette med det fremover. Også dersom de får muligheten til å dekke kostnader til opprydding i forsøpling over avfallsgebyret.

Vi har derfor falt ned på at vi ønsker å gi kommunene denne muligheten. Jeg understreker at dette er en *frivillig* ordning for kommunene – det er en mulighet de kan velge å benytte seg av.

Jeg må imidlertid ta det forbehold at forslaget ikke er regjeringsbehandlet ennå.

## Gjennomgang av avfallspolitikken?



Flere aktører har etterspurt en gjennomgang av avfallspolitikken i form av en avfallsmelding.

Regjeringen vurderer dette, blant annet i forbindelse med kravet til nasjonale avfallsplaner i rammedirektivet for avfall. Vi vil snart ta en beslutning.

I denne sammenheng inviterer jeg dere alle til å komme med innspill til denne mulige meldingen.

Lykke til videre!



23

Foto: Tony Selhaug