

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 02.12.2016

Deres ref.:
14/2791

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/6413

Saksbehandler:
Hege Rooth Olbergsveen

Overordnede tiltak for å øke materialgjenvinning av avfall

EU la i desember 2015 frem forslag til endringer av en rekke avfallsdirektiv, hvor forslag om vesentlig mer ambisiøse mål for materialgjenvinning i rammedirektivet om avfall og emballasjedirektivet er de viktigste. Vi venter at reviderte regelverk vedtas første halvår 2018.

Vi har vurdert tiltak og virkemidler som kan bidra til at Norge når allerede vedtatte mål for 2020. I tillegg har vi gjort tilsvarende vurderinger for Kommisjonens forslag til mål i 2025 og 2030. Disse målene er ikke vedtatt og det er usikkerhet om hvilke mål EU fastsetter i revidert regelverk. Det er kun gjort overordnede vurderinger, og vi har ikke beregnet nytte og kostnader.

Gjeldende materialgjenvinningsmål for husholdningsavfall og lignende avfall i 2020 vil kreve betydelige tiltak for at vi skal nå det. De foreslåtte målene for 2030 vil være svært krevende å nå om de vedtas i tråd med Kommisjonens forslag, og er kanskje helt på grensen av hva som er mulig med kjent teknologi. Kommisjonens foreslåtte mål for tre- og plastemballasje er også svært krevende.

For å nå vedtatte mål for 2020 ser vi det som nødvendig å øke kildesorteringen av våtorganisk avfall og enkelte andre avfallstyper. I tillegg vil økt utsortering av bl.a. plastavfall ved sentralsorteringsanlegg for restavfall bidra. Mot 2030 må trolig kildesortering suppleres med at alt restavfall fra husholdninger og kilder som genererer lignende avfall sorteres ved sentralsorteringsanlegg, om dette målet blir så høyt som Kommisjonen foreslår.

For å løse ut flere av tiltakene mot 2020 ser vi det som nødvendig med et forskriftskrav om utsortering av våtorganisk avfall, plastavfall og enkelte andre avfallstyper. Vi tror en dialog mellom myndighetene, kommunene, frivillige organisasjoner og bransjen kan sikre økt innsamling av brukte tekstiler. Vi ser det som nødvendig med samspill mellom flere andre virkemidler for å sikre at nødvendige tiltak innføres fram mot det foreslåtte målet for 2030, herunder at

det på sikt må vurderes økonomiske virkemidler og virkemidler som styrker markedene for sekundære råvarer.

Vi viser også til våre tidligere forslag til ny regulering av emballasjeavfall og revidert regulering av retursystemer for drikkevareemballasje, som vil bidra til å nå de foreslåtte målene for emballasjeavfall.

For å nå det gjeldende kravet til materialgjenvinning av bygg- og anleggsavfall i 2020, vurderer vi det som nødvendig å styrke kildesorteringskravet i byggt teknisk forskrift under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi ser ikke behov for tiltak eller virkemidler for å nå EU-kommisjonens forslag om redusert deponering av husholdningsavfall og lignende i 2030.

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet av 1. juli 2016 om tiltak for å øke materialgjenvinning av avfall for å nå gjeldende og foreslåtte bindende mål i EU-direktiver i 2020, 2025 og 2030. Miljødirektoratet skal gi en overordnet beskrivelse av ventet måloppnåelse, og beskrive tiltak og virkemidler som kan bidra til å nå målene. Usikkerheten i vurderingene og statistisk underlag skal beskrives.

Vurderingene skal gjøres for allerede vedtatte og gjeldende mål for 2020 og EU-kommisjonens foreslåtte mål for 2025 og 2030 for husholdningsavfall og lignende, samt for emballasjeavfall. Vi skal også vurdere gjeldende mål for bygg- og avfallsavfall for 2020. Vi skal videre vurdere Kommisjonens foreslåtte mål for redusert mengde husholdningsavfall og lignende til deponi i 2030.

I vedlegg gir vi en frittstående og utfyllende beskrivelse av mål, avfallstyper med potensial for økt materialgjenvinning, tiltak og virkemidler for måloppnåelse. Usikkerhet i statistikk og tallgrunnlag er beskrevet i vedlegget. Miljødirektoratets vurderinger er delvis basert på en underlagsrapport fra Mepex Consult av 29. september 2016.

1. Om mål i EU-regelverk

EUs rammedirektiv om avfall og emballasjedirektivet har bindende mål om 50 % materialgjenvinning av husholdningsavfall og lignende avfall i 2020, 70 % materialgjenvinning av bygg- og anleggsavfall i 2020 og 55 % materialgjenvinning av emballasjeavfall i 2008. I desember 2015 foreslo EU-kommisjonen endringer i en rekke avfallsdirektiv, bl.a. en betydelig skjerping av mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning (omtalt som materialgjenvinning i brevet) i 2025 og 2030, og til redusert deponering. Kommisjonen foreslår også endringer i hva som skal inngå i rapportering på målene. Vi forventer at endringsdirektivene vedtas første halvår 2018. Det er stor usikkerhet rundt nivå på endelige mål i reviderte direktiver.

EU-kommisjonen foreslår å definere "municipal waste" som husholdningsavfall og næringsavfall som i art, sammensetning og mengde ligner på husholdningsavfall, i tillegg til at noe annet avfall inngår. Dette omtales heretter som husholdningsavfall og lignende. Det er usikkerhet rundt hva som vil inngå i endelig definisjon. Vi har ikke egen statistikk for husholdningsavfall og lignende i dag. I

Miljødirektoratets vurderinger er det derfor forutsatt at generert mengde er lik summen av husholdningsavfall og avfall fra tjenesteytende næringer, med fratrekk for kasserte kjøretøy.

Forslagene til endrede rapporteringskrav innebærer at materialgjenvinningsandelen i de aller fleste tilfellene vil være lavere enn det Norge rapporterer i dag. Det er usikkerhet om hvilke bindende mål EU til slutt vil vedta, men vi forventer til dels svært ambisiøse mål for 2025 og 2030. Tabellen viser gjeldende mål, EU-kommisjonens forslag og vår måloppnåelse i 2015. For emballasjeavfall er det i tillegg foreslått egne mål for hver materialtype. Disse målene er nærmere omtalt i vedlegget.

Avfall som inngår i målet	Mål i dagens direktiv 2020	EU-kommisjonens forslag til mål		Rapportert mål-oppnåelse 2015
		2025	2030	
Husholdningsavfall og lignende	50 %	60 %	65 %	38 %
Bygg- og anleggsavfall	70 %	-	-	61 % (2014)
Totalt for alt emballasjeavfall	55 %	65 %	75 %	56 %

2. Mulige tiltak for å øke materialgjenvinningen av avfall

2.1 Husholdningsavfall og lignende

For å nå det vedtatte målet for 2020 på 50 %, må Norge øke materialgjenvinningen av husholdningsavfall og lignende med rundt 600 000 tonn. For å nå Kommisjonens forslag til mål må materialgjenvinningen øke med rundt 1,1 million tonn i 2025 og 1,4 millioner tonn i 2030, sammenlignet med nivået i 2014 og når det er tatt hensyn til befolkningsvekst.

For å nå de eksisterende målene for 2020 kreves omfattende tiltak og rask omstilling. Vi ser det som særlig viktig å øke utsortering og materialgjenvinning av avfall som i dag kastes som restavfall. Økt kildesortering av husholdningsavfall er i første omgang viktig for å løse ut potensialet for våt-organisk avfall og papir/papp, men kan også løse ut viktige potensial for bl.a. tekstiler, glass- og metallemballasje og for deler av plastavfallet. For avfall fra næringslivet er det i første omgang særlig viktig å øke kildesortering av våtorganisk avfall, men tiltaket kan også bidra til økt materialgjenvinning av andre avfallstyper.

Økt sentralsortering av restavfall er på kort sikt særlig viktig for å sortere ut plastavfall. Det er etablert et sentralsorteringsanlegg i Norge, og tre anlegg er under planlegging eller bygging. Vi forventer at disse fire anleggene kan sortere en restavfallsmengde som tilsvarer i underkant av 50 % av mengden restavfall fra norske husholdninger i 2015.

For å nå det foreslåtte målet for 2025 kreves det omfattende tiltak som må settes i verk i god tid. Våre estimater tilsier at det kan være mulig å øke materialgjenvinningsgraden opp mot 65 % i 2030, men dette vil være svært krevende. Særlig for papir/papp, metall, glassemballasje og våtorganisk avfall fordrer det foreslåtte målet i 2030 svært høye nivå for materialgjenvinning. For å oppnå

dette, må en høy andel av våtorganisk avfall utsorteres ved kilden i så godt som alle kommuner i landet, glass- og metallemballasje trolig samles inn gjennom henteordninger, og det må innføres løsninger for tekstiler og annet plastavfall enn plastemballasje.

Trolig må alt restavfall fra husholdninger og kilder som genererer lignende avfall gjennom en sentralsortering før restavfallet energiutnyttes. Det blir dermed behov for å etablere flere sentralsorteringsanlegg for husholdningsavfall og lignende i Norge, ev. kjøpe denne behandlingsløsningen i det internasjonale avfallsmarkedet. I tillegg vil det være nødvendig med flere andre tiltak, bl.a. rettet mot park- og hageavfall og større gjenstander fra husholdninger. Utvikling og økt bruk av teknologi og tiltak som sikrer høy kvalitet på sekundær råvare blir viktig. Effekten av tiltakene øker om produkter i større grad designes på en måte som muliggjør materialgjenvinning, men dette fordrer videreutvikling av ulike EU-regelverk. Det er viktig at tiltakene innrettes slik at de ikke gir uønsket spredning av prioriterte miljøgifter.

2.2 Bygg- og anleggsavfall

For å nå målet i 2020, må rundt 220 000 tonn ekstra materialgjenvinnes. De mest aktuelle tiltakene er økt kildesortering, og økt materialgjenvinning av kildesortert avfall som i dag energiutnyttes eller deponeres (betong/tegl). Det er behov for utvikling og økt bruk av teknologi innen sentralsortering, sorteringsprosesser for materialgjenvinning og materialgjenvinningsprosesser. Kommisjonen har ikke foreslått materialgjenvinningsmål for 2025 og 2030.

2.3 Emballasjeavfall

For å nå foreslåtte mål, må det materialgjenvinnes rundt 80 000 tonn mer emballasjeavfall i 2025 og 175 000 tonn mer i 2030, sammenlignet med nivået i 2014. De største økningene er nødvendig for tre- og plastemballasje. De mest aktuelle tiltakene er i stor grad sammenfallende med tiltak rettet mot husholdningsavfall og lignende. Økt kildesortering av plast-, glass- og metallemballasje og økt utsortering ved sentralsortering av restavfall fra husholdninger og næringsliv kan bidra til måloppnåelse. Det foreslåtte målet om materialgjenvinning av treemballasje er svært ambisiøst, og kan medføre tiltak som ikke nødvendigvis gir positive miljøeffekter sammenlignet med energiutnyttelse av avfallet.

2.4 Deponering av husholdningsavfall og lignende

Beregninger fra Statistisk Sentralbyrå tilsier at anslagsvis 5-6 % av husholdningsavfall og lignende deponeres i dag. Særlig for næringsavfall som ligner på husholdningsavfall er dette anslaget forbundet med relativt stor usikkerhet. Kommisjonen har foreslått et nytt mål i deponidirektivet om at mengden husholdningsavfall og lignende som deponeres innen 1. januar 2030 maksimalt skal utgjøre 10 % av generert mengde av det samme avfallet. I tillegg foreslår Kommisjonen et forbud mot deponering av avfall som er innsamlet separat med tanke på gjenvinning.

Miljødirektoratet forventer ikke at andelen husholdningsavfall og lignende til deponi vil øke fram mot 2030. Dette skyldes hovedsakelig at materialgjenvinningen må øke i samme periode om Norge skal nå de foreslåtte materialgjenvinningsmålene. I tillegg ser det ut til at Norge oppfyller det foreslåtte målet allerede i dag. Vi ser derfor ikke behov for ytterligere tiltak for å sikre måloppnåelse. Dette forutsetter at endringene vedtas i tråd med Kommisjonens forslag, deriblant at deponering av slagg og aske fra avfallsforbrenning ikke inngår ved beregning av måloppnåelse.

3. Mulige virkemidler for økt materialgjenvinning

Det må innføres nye/reviderte virkemidler for å sikre at nødvendige tiltak innføres. Det har ikke vært mulig å gjøre omfattende vurderinger av virkemidlene innenfor tidsrammen for oppdraget.

3.1 Husholdningsavfall og lignende

For å sikre at vedtatte og forpliktende mål for materialgjenvinning i 2020 nås, vurderer Miljødirektoratet at det må innføres et forskriftskrav om utsortering av avfall fra husholdninger og deler av næringslivet og å gå i dialog med ulike aktører for å øke innsamling av brukte tekstiler. For å nå mer ambisiøse mål i 2025 kan økonomiske virkemidler og virkemidler som styrker markedet for sekundær råvare påvirke lønnsomheten og/eller bidra til å løse ut ytterligere tiltak. For å løse ut nødvendige tiltak mot 2030 er det nødvendig med samspill mellom flere virkemidler, inkl. offentlige anskaffelser og virkemidler som fremmer innovasjon og utvikling av miljøteknologi. Etablerte produsentansvarsordninger kan bidra til måloppnåelse, men utover det som følger av avfallsstrategien foreslår vi ikke produsentansvar for nye produktgrupper som inngår i husholdningsavfall og lignende. Virkemidlene er nærmere omtalt i vedlegg.

For å bidra til å utløse nødvendige investeringer både fra private og kommunale avfallsaktører, er det så langt det er mulig nødvendig å skape forutsigbare og langsiktige rammevilkår i avfalls- og gjenvinningspolitikken. Viktige politiske signaler i den kommende stortingsmeldingen om sirkulær økonomi og avfall kan bidra til dette.

Forskriftskrav om utsortering av avfall fra husholdninger og deler av næringslivet

Forskriftsfesting av krav om utsortering av avfall fra husholdninger og deler av næringslivet må i første omgang innrettes mot kildesortering av våtorganisk avfall. For plastavfall er det mest aktuelt med et sorteringskrav som kan oppfylles ved kilde- og/eller sentralsortering. På sikt må kravet sikre utsortering av plastavfall ved sentralsortering av alt restavfall fra husholdninger og lignende kilder, forutsatt at målene blir så høye som Kommisjonen foreslår. Dette omtales nærmere i vårt oppdrag om virkemidler for utsortering av våtorganisk avfall og plastavfall, hvor vi har frist innen utgangen av desember 2016. Det er imidlertid også nødvendig å øke materialgjenvinningen av andre avfallstyper fram mot 2020, og dette behovet øker trolig betydelig mot 2030. Det må derfor vurderes om kravet også bør dekke andre avfallstyper. Kravet må trolig kombineres med et krav om materialgjenvinning, for å unngå at utsortert avfall går til energiutnyttelse og annen behandling.

Dialog for å øke innsamling av brukte tekstiler

I avfallsstrategien av august 2013 varsler myndighetene dialog med produsenter/importører av tekstiler, de frivillige innsamlerne og kommunene for å diskutere muligheter for forsterket samarbeid om tiltak rettet mot tekstiler. Miljødirektoratet vurderer at dette fortsatt er viktig for å løse ut tiltak for økt ombruk og materialgjenvinning.

Økonomiske virkemidler

Grønn skattekommisjon har foreslått flere avgifter som kan gjøre det bedriftsøkonomisk mer lønnsomt å innføre de tiltakene vi foreslår og som kan påvirke markedet for sekundære råvarer, forutsatt at avgiftene settes tilstrekkelig høyt. Dette er tilfelle ved en ev. CO₂-avgift på ikke-kvotepliktige utslipp fra avfallsforbrenning, avgift på nitrogen og fosfor i mineralgjødning, og avgift på uttak av torv. En ev. avgift på uttak av torv må sees i sammenheng med resultatene av en

pågående utredning om utfasing av bruk av torv i Norge, jf. oppdrag i supplerende tildelingsbrev til Miljødirektoratet av 29. juni 2016. For å sikre tilstrekkelig effekt kan det være aktuelt å vurdere en generell avgift på avfallsforbrenning, som ikke bare gjelder CO₂ fra forbrenning av fossilt basert avfall (hovedsakelig plastavfall). Dette blir i så fall ikke en ren klimaavgift. Økonomiske virkemidler bør utformes på en måte som best mulig sikrer like rammebetingelser i avfallsmarkedet. Utformingen av ev. avgifter må vurderes ut fra hvordan de vil påvirke konkurransen over landegrensene.

Virkemidler for å styrke markedet for sekundær råvare

Dersom etterspørselen etter sekundær råvare ikke øker samtidig som mengden øker, kan dette føre til at markedsprisen for slike råvarer går ned og at lønnsomheten for materialgjenvinning synker. Det kan også hope seg opp et stort overskuddslager av sekundære råvarer. Aktuelle virkemidler for å sikre at det er et marked for all sekundær råvare fram mot 2030 kan bl.a. være europeiske kvalitetsstandarter som setter krav til bruk av sekundære råvarer, kravstilling om dette i offentlige anskaffelser, avgifter på råvarer og innblandingskrav for sekundær råvare i utvalgte produktgrupper. For våtorganisk avfall vil økonomiske virkemidler som styrker markedet for biogass og biogjødsel fra biologisk behandling kunne ha ønsket effekt. Avgifter på råvarer vil kunne være krevende å innføre og i tillegg ha andre utilsiktede effekter.

3.2 Bygg- og anleggsavfall

Det mest aktuelle virkemiddelet for å sikre innføring av tiltak for økt kildesortering av bygg- og anleggsavfall er å øke kravet til kildesortering i byggt teknisk forskrift fra dagens nivå på 60 %. Det bør vurderes om det er nødvendig med et krav om at utsortert avfall skal materialgjenvinnes. En avgift på avfallsforbrenning vil kunne øke tiltakenes lønnsomhet og gi ytterligere insentiver til økt materialgjenvinning. Kravene må ikke føre til uønsket spredning av prioriterte miljøgifter.

Vi viser også til vårt forslag om forskriftsregulering av nyttig bruk av lett forurenset betong som ligger til behandling i departementet. Dette regelverket vil bidra til økt materialgjenvinning av betong og tegl, som følge av at rammebetingelsene blir enklere og mer forutsigbare.

3.3 Emballasjeavfall

Våre forslag til forskriftsregulering av emballasjeavfall og revidert regulering av retursystemer for drikkevareemballasje, som begge ligger til behandling i departementet, er de viktigste virkemidlene for emballasjeavfall. For tre- og plastemballasje er det trolig behov for ytterlige virkemidler som styrker markedet for sekundær råvare. Et forskriftskrav om utsortering av ulike avfallstyper vil sikre økt materialgjenvinning av emballasjeavfall. Økonomiske virkemidler, f.eks. avgift på avfallsforbrenning, vil kunne øke lønnsomheten av tiltakene. Returselskapene fastsetter vederlaget som produsent/importør betaler til returselskapet, og som finansierer drift av returordningen. Om vederlaget differensieres ut fra emballasjens egnethet for materialgjenvinning og/eller innhold av sekundær råvare, kan markedene for sekundære råvarer styrkes.

3.4 Endringer i deponidirektivet

Forutsatt at endringene i deponidirektivet vedtas i tråd med Kommisjonens forslag, ser Miljødirektoratet ikke grunn til å innføre nye virkemidler for å styre avfall bort fra deponiene og over til materialgjenvinning. Fylkesmennene har allerede tatt inn forbud mot deponering av avfall innsamlet for gjenvinning i de fleste tillatelsene til deponier. Dette forbudet må i tilfelle forskriftsreguleres og praksis rundt håndheving må følges opp tettere.

4. Usikkerhet og behov knyttet til statistikk

EU-kommisjonens forslag innebærer at SSB må utarbeide statistikk for husholdningsavfall og lignende, som er i tråd med hvordan direktivet endelig blir lydende. Forslagene innebærer også behov for endringer i returselskapene for emballasje sin innhenting av data og rapportering til Miljødirektoratet.

Det finnes ikke statistikk som dekker "husholdningsavfall og lignende", og Miljødirektoratet har derfor måtte gjøre noen grove anslag i våre vurderinger for dette avfallet. Også for bygg- og anleggsavfall er det i dag relativt stor usikkerhet om avfallsmengder og behandling, men SSB arbeider med utvikling av beregningsmetodene og datakildene for å forbedre statistikken. For emballasjeavfall er det særlig tallgrunnlaget for treemballasje som er svært mangelfullt. Dette vil bedres når emballasjeavfall, herunder treemballasje, blir forskriftsregulert.

Vi understreker at det er betydelig usikkerhet i datagrunnlaget. Vi mener at våre vurderinger gir et relativt godt bilde av behovet for tiltak og virkemidler for å nå de ulike målene. Miljødirektoratets forutsetninger og usikkerhet rundt vurderingene er nærmere omtalt i vedlegget.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Vedlegg: Notat med vurdering av potensial, tiltak og virkemidler