



Produsentansvaret: Hva er aktørenes roller og ansvar?

Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs

23. juni 2020

Sammendrag:

Et sentralt virkemiddel i Norges avfallspolitikk er det utvidede produsentansvaret. Produsentansvaret innebærer at produsent eller importør av et produkt har ansvaret for produktet gjennom hele livsløpet, også når det har blitt avfall. På denne måten gjøres produsenten ansvarlig for miljøbelastningen ved sine produkter gjennom hele livsløpet, i tråd med prinsippet om at forurensere betaler. Med dette sikres en økt grad av gjenvinning, som bidrar til den sirkulære økonomien, hvor formålet er at ressurser forblir i økonomien lengst mulig.

Produsentansvarsordningene omfatter en rekke ulike avfallskategorier, slik som emballasje, elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall), kasserte kjøretøy og batterier. Det er store forskjeller med hensyn til hvordan de ulike ordningene er innrettet, og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene involvert i gjennomføringen av produsentansvaret varierer. Produsentene har en plikt til å sørge for innsamling, avfallsbehandling og annen gjenvinning av de produkter de bringer på markedet. Ordningen forvaltes ofte av returselskaper, som gjennomfører produsentenes forpliktelser mot et vederlag. Kommunen er imidlertid en sentral aktør i flere av ordningene, særlig ved å samle inn og håndtere avfallsfraksjoner som oppstår i husholdningene.

Vår gjennomgang viser at regelverket knyttet til produsentansvaret er uklart. Grenseflaten mellom kommunens og produsentenes/returselskapenes ansvar for produsentansvarsavfall er ikke tydelig, og produsentenes/returselskapenes plikt til å dekke kommunens kostnader ved innsamling og håndtering av produsentansvarsavfall er ikke entydig fastsatt. Dette bidrar til at aktørene har ulik oppfatning av sine respektive forpliktelser. Vår analyse viser derfor at det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av produsentansvarsordningene for å styrke ambisjonene og sikre at ordningene er innrettet i tråd med sitt formål.

Vi har vurdert dagens returordninger og det regulatoriske og avtalerettslige rammeverket opp mot relevante EU/EØS-direktiver, statsstøttereglene og selvkostprinsippet i lov og forskrift. Uklarhetene i dagens regelverk gjør at det er vanskelig å konkludere klart med at kommunen overtrer gjeldende lov- og forskrifter når de bidrar inn i produsentansvarsordningene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at kommunens bidrag utgjør statsstøtte, eller at det kommer i konflikt med prinsippet om selvkost.

Statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61 vil kunne overtres dersom kommunen påtar seg oppgaver eller dekker utgifter som normalt skulle vært dekket av produsentene etter regelverket for den relevante returordningen. Med andre ord så oppstår det statsstøtteproblematikk dersom kommunene inngår kontrakter som innebærer at de tar på seg oppgaver eller dekker kostnader som ved lov er lagt til kontraktsmotparten. Kommunene vil i så fall ikke anses å opptre i tråd med det såkalte «markedsaktørprinsippet» fordi de tilbyr sine tjenester på vilkår som er mer fordelaktige enn det en sammenlignbar, rasjonell og profitorientert privat aktør ville antas å ha gjort under lignende omstendigheter. Det kan imidlertid vanskelig konkluderes helt tydelig med at kommunene utfører oppgaver og dekker kostnader som reelt sett påhviler produsentene, ettersom ansvarsfordelingen etter gjeldende lov og forskrift er svært uklar.

Selvkostprinsippet i forurensingsloven § 34 første ledd, avfallsforskriften § 15-3 annet ledd og selvkostforskriften § 2 innebærer at renovasjonsgebyret skal dekke alle kostnader forbundet med kommunens håndtering av husholdningsavfall, men at kommunen ikke skal gå med overskudd. Kommunen kan ikke dekke det finansielle ansvaret som påhviler produsentene etter produsentansvarsordningene gjennom avfallsgebyret. Formålet bak produsentansvarsordningene kan

tilsi at kommunen har krav på full kostnadsdekning. Uklarhetene i dagens lov- og forskriftsverk gjør likevel at det er vanskelig å konkludere klart med at lov og forskrift overtres dersom kommunen krever deler av utgiftene ved håndtering av produsentansvarsavfall dekket over avfallsgebyret, heller enn å velte kostnaden over på produsent eller returselskap.

Det finnes en rekke *EØS-direktiver* som inneholder krav til nasjonale produsentansvarsordninger. Noen av direktivene er knyttet opp mot særskilte avfallstyper (direktiv 94/62 – emballasje og emballasjeavfall, direktiv 2000/53 – kasserte kjøretøy, direktiv 2006/66 – batterier, direktiv 2012/19 – elektronisk og elektrisk avfall). I tillegg finnes et overgripende rammedirektiv for avfall (direktiv 2008/98). Direktivenes forpliktelser knyttet til produsentansvaret er gjennomført i norsk rett gjennom forurensingsloven, avfallsforskriften og bransjeavtaler.

De ovennevnte direktivene ble endret i 2018, gjennom EUs avfallspakke. Endringsdirektivene vil bli tatt inn i EØS-avtalen. Det endrede rammedirektivet for avfall (jf. endringsdirektiv 2018/851) er særlig relevant. Direktivet fastsetter forholdsvis detaljerte krav til de produsentansvarsordninger som skal gjelde nasjonalt, og krever blant annet en klar fordeling av roller og ansvar mellom de aktører som er involvert i produsentansvaret. Videre stilles detaljerte krav til produsentenes finansielle ansvar. Dagens regulering vil ikke leve opp til de krav som følger av det nye direktivet, så reglene i avfallsforskriften vil måtte endres for å gjennomføre kravene i direktiv 2018/851. Det er selvfølgelig viktig at kommunene følger prosessen med implementering av det nye regelverket tett. Implementering betyr i denne sammenheng at direktivets bestemmelser skal gjennomføres ved nasjonal lov og forskrift. Normalt vil EØS-statene ha betydelig manøvreringsrom ved slik gjennomføring av direktiver så lenge direktivets minimumsstandarder overholdes. Nasjonale regler kan uansett baseres på mer ambisiøse miljøpolitiske målsettinger enn det som følger av direktivene.

Det fremgår av Granavolden-plattformen at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre, og utarbeide en nasjonal strategi om sirkulær økonomi. Slik produsentansvaret i innrettet i dag, hvor vederlaget produsenten betaler ikke speiler de reelle kostnadene, får ikke produsentene tilstrekkelige insentiver til sørge for produkter med lengre levetid og gjenbrukbare komponenter, i tråd med formålet om en sirkulær økonomi. Skal dette formålet ivaretas, må en sørge for at det finansielle ansvaret plasseres hos produsentene, som igjen kan integrere disse kostnadene i prisen på produktet. Som det fremgår av NOU 2002:19 (s. 63) er selve «[k]jernen i utvidet produsentansvar ... en omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter». For å ivareta formålet bak produsentansvaret – å skape insentiver for produsenter til å lage mer miljøvennlige produkter – bør kostnadene forbundet med innsamling/mottak, håndtering og gjenvinning av produsentansvarsavfall bæres av produsentene. Tanken bak produsentansvaret er å sikre at det er forbrukerne som betaler avfallskostnaden (ved kjøp av varen), ikke skattebetalerne (gjennom renovasjonsgebyret). Å legge kostnadene for håndtering av produsentansvarsavfall på produsent, heller enn innbyggerne gjennom avfallsgebyret, er i tråd med prinsippet om at «forurenseren skal betale».

Det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av produsentansvarsordningene. Vi mener det primære målet bør være å få på plass en mer omfattende forskriftsregulering av produsentansvaret for å tydeliggjøre roller og ansvarsfordeling mellom alle de involverte parter, herunder produsenter, returselskap og kommuner. Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig med felles regler for alle typer produsentansvar, men de prinsipper som ligger til grunn for ansvarsfordelingen mellom aktørene bør likevel være sammenfallende.

Innhold

1.	Innledning.....	6
1.1	Om oppdraget	6
1.2	Problembeskrivelse	6
1.3	Oversikt over ordningene og utfordringen i disse.....	7
1.4	Nærmere beskrivelse av et typetilfelle.....	11
1.5	Avgrensninger, kilder og videre fremstilling	12
2.	Nærmere om det utvidede produsentansvaret.....	13
3.	EU/EØS-rettslig rammeverk.....	17
3.1	Innledning	17
3.2	Rammedirektivet for avfall	17
3.3	WEE-direktivet.....	18
3.4	Batteridirektivet	19
3.5	Emballasjeavfallsdirektivet	20
3.6	Engangsplast	20
4.	Dagens regulering: forurensingsloven og avfallsforskriften	21
4.1	Innledning	21
4.2	Kommunens ansvar for håndtering av husholdningsavfall.....	22
4.3	Produsentansvaret i avfallsforskriften.....	23
4.3.1	De ulike produsentansvarsordningene i forskriften	23
4.3.2	Produsentansvaret for elektronisk og elektrisk avfall	23
4.3.3	Produsentansvar for batterier	24
4.3.4	Produsentansvaret for emballasje.....	25
5.	Nærmere om ansvarsfordelingen mellom kommunene og produsentene	25
6.	Svakheter ved dagens regulering.....	29
6.1	Uklar fordeling av roller og ansvar	29
6.2	Produsentene dekker ikke de fulle kostnader forbundet med produsentansvarsordningene.	29
6.3	Kostnader ved produsentansvarsavfall i restavfallet dekkes ikke fullt ut av produsentene .	30
6.4	Kostnader som følge av forsøpling dekkes ikke av produsentene	30
6.5	Ordningene legger til rette for «kirsebærplukking».....	30
6.6	Det mangler pålitelige data for omsatt, innsamlet og gjenvunnet materiale	31
7.	Lovligheten av dagens finansiering av produsentansvarsordningen	31
7.1	Innledning	31

7.2	Statsstøtteregverket	31
7.3	Selvkostprinsippet i forurensingsloven, avfallsforskriften og selvkostforskriften	34
7.4	EU/EØS-rettens direktiver på avfallsområdet	36
7.4.1	Innledning	36
7.4.2	Klarere fordeling av roller og ansvar	37
7.4.3	Produsentene må dekke mer av kostnadene forbundet med produsentansvarsavfallet	37
7.4.4	Statene må hindre "kirsebærplukking"	39
7.4.5	Statene må sørge for adekvate produsentansvarsregistre	40
8.	Konklusjon	40

1. Innledning

1.1 Om oppdraget

Advokatfirmaet Lund & Co DA («Lund & Co») og BDO har blitt engasjert av Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs for å utrede spørsmål i tilknytning til kommunale virksomheters håndtering av avfall underlagt ulike ordninger for produsentansvar. Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs er arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for landets kommunale avfallsvirksomheter, og har også mandat til å forhandle med returselskapene på deres vegne.

Kommunene har en lovpålagt plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall, samt å få dekket alle de kostnader som oppstår i forbindelse med den lovpålagte renovasjonen gjennom renovasjonsgebyr. Samtidig har produsentene som omsetter produkter omfattet av produsentansvarsordningene en forpliktelse til å sørge for innsamling, avfallsbehandling og annen gjenvinning av de produkter de bringer på markedet. Dette ansvaret organiseres gjennom ulike returselskaper.

I praksis samler kommunene og deres virksomheter inn store deler av det avfall som er omfattet av produsentansvarsordningene. I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om hvor langt den enkelte aktørs ansvar strekker seg, og hvordan kostnadene skal fordeles. Denne problemstillingen løses i praksis gjennom avtaler mellom kommunene og returselskapene. I dag er det langt på vei returselskapene som på forhånd bestemmer hvor mye de vil betale, slik at kostnadsfordelingen ikke speiler faktiske kostnader for kommunene. En entydig ansvars- og kostnadsfordeling har vist seg vanskelig å enes om, og mange returordninger som er omfattet av produsentansvaret finansieres derfor delvis gjennom vederlag fra produsentens side og delvis gjennom renovasjonsgebyr. Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs ønsker en vurdering av om det er lovlig for kommunene og deres virksomheter å fortsette dagens praksis, der de ikke får full dekning for de kostnader de har med å samle inn og håndtere avfall knyttet til en produsentansvarsordning.

Lund & Co og BDO har fått i oppdrag å gjennomgå regelverket for returordningene for å identifisere regulatoriske svakheter og mangler i dagens system, og vurdere dagens returordninger og det regulatoriske og avtalerettslige rammeverket opp mot relevante EU/EØS-direktiver, statsstøttereglene og selvkostprinsippet i lov- og forskrift. Videre går oppdraget ut på å beskrive mulige avbøtende tiltak for manglene i dagens regelverk.

1.2 Problembeskrivelse

Et sentralt virkemiddel i Norges avfallspolitikk er det utvidede produsentansvaret (heretter «produsentansvaret»). Produsentansvaret innebærer at produsent eller importør av et produkt har ansvaret for produktet gjennom hele livsløpet, også når det har blitt avfall. På denne måten gjøres produsenten ansvarlig for miljøbelastningen ved sine produkter gjennom hele livsløpet, i tråd med prinsippet om at forurensere betaler. Med dette sikrer en økt grad av gjenvinning, som bidrar til den sirkulære økonomien, hvor formålet er at ressurser forblir i økonomien lengst mulig.

Produsentansvarsordningene favner om ulike kategorier avfall, slik som emballasje, elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall), kasserte kjøretøy og batterier. Ordninger for utstyr som benyttes i fiskeri- og oppdrettsnæringen er på trappene, og produsentansvarsordningen kan på sikt tenkes å utvides til også å gjelde for produkter som tekstil.

Det er store forskjeller med hensyn til hvordan de ulike ordningene er innrettet. Også ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene involvert i gjennomføringen av produktansvaret varierer. Et grunnleggende trekk ved flere av ordningene er at ansvaret forvaltes av ulike returselskaper, som gjennomfører produsentenes forpliktelser mot et vederlag. Kommunene er like fullt sentrale aktører i mange av produsentansvarsordningene, særlig for avfallsfraksjoner som oppstår i husholdningene. Kommunen samler inn enkelte avfallstyper (slik som emballasje og papir) i kraft av sin plikt til å håndtere husholdningsavfall etter forurensingsloven § 30.¹ I andre ordninger har kommunen en plikt til å ta imot de avfallsfraksjoner som er omfattet av ordningen (som for elektronisk og elektrisk avfall). Grenseflaten mellom kommunens og produsentenes/returselskapenes ansvar for produsentavfall utgjør en gråson. Selv om aktørenes plikter i noen grad er definert i lov- og forskrift, gjenstår uavklarte spørsmål. I praksis sikres ansvars- og kostnadsfordelingen gjennom avtaler mellom kommunen og returselskapene.

Fravær av en klar rettslig regulering av hva produsentansvaret konkret skal omfatte og hvilken godtgjørelse kommunene skal ha for arbeidet de utfører, har gitt opphav til konflikter i forhandlingene. Grønt Punkt Norge (GPN), som representerer produsenter av emballasjetypene glass, plast, metall, kartong, drikkekartong og bølgepapp, har i den senere tid krevd å redusere godtgjørelsen til kommunene for innsamlet emballasjeplast, med henvisning til økte kostnader for sortering og materialgjenvinning samt skjerpet konkurranse mellom returselskapene. For å være konkurransedyktige, ønsker GPN å holde vederlaget nede. I avtalen mellom kommunene og GPN om plastemballasje står det at sistnevnte skal gi et «bidrag» til å dekke kommunenes håndteringskostnader knyttet til innsamling, eventuell for-sortering, balling og oppbevaring. Dette bidraget er omtalt som en «støtte». I det ligger en forutsetning om at ordningen i noen grad er basert på frivillighet. Samfunnsbedriftene Avfall og ressurs er imidlertid av den oppfatning at kommunene skal ha dekket sine fulle kostnader forbundet med innsamling og håndtering av avfall dekket av produsentansvaret.

Uenigheten med GPN er illustrerende for produsentansvarsordningene mer generelt. Returselskapene bestemmer langt på vei hvor mye de er villige til å betale i godtgjørelse til kommunen for deres bidrag til ordningen, og kostnadsfordelingen er ikke basert på faktiske kostnader. I praksis innebærer det at produsentene bare dekker deler av kommunens kostnader til innsamling/mottak, transport og sortering av produsentansvarsavfallet. De resterende kostnadene dekkes av kommunens innbyggere gjennom avfallsgebyret. Dette påvirker også utvikling av nye løsninger for sortering.

1.3 Oversikt over ordningene og utfordringen i disse

I tabellen har vi oppsummert ordningene ved å særlig se på forhold som regulerer produsentansvaret, returselskapets ansvar (særlig geografisk dekning), kommunens plikter og finansieringen av ordningen.

Oversikten viser at det er særlige uklarheter og svakheter knyttet til følgende:

¹ Mange kommuner samarbeider om renovasjonstjenestene gjennom å etablere interkommunale avfallsselskap (IKS). Når vi omtaler kommunene i det følgende, omfatter det også slike interkommunale selskap.

- Det finansielle ansvaret er ikke like tydelig gitt for alle ordningene. Det er også uklart at det enkelte steder står presisert krav til returselskapet skal ha en nærmere angitt finansiell styrke, mens dette ikke er nevnt for andre ordninger.
- Ansvaret produsentene og returselskapene har er uklart beskrevet, eksempelvis angitt som en «rimelig mengde» eller «landsdekkende» (uten å angi disse begrepene nærmere). Det er heller ikke sammenheng mellom krav til henting og mengden produsenten setter ut i markedet.
- Forhandlerleddets ansvar er ulikt mellom ordningene.
- Kommunens rolle er svært varierende og lite tydelig fremstilt i de ulike ordningene.
- Produsentene og returselskapenes ansvar for avfallsforebygging er ulikt regulert og for enkelte ordningen ikke regulert.
- Informasjonsansvaret til produsentene og returselskapene er ulikt regulert og for enkelte ordninger ikke regulert.
- Der de er angitt, er de prosentvis andeler for materialgjenvinning svært statiske over tid. Det er heller ikke etablert verktøy som holder oversikt over mengder i markedet (med unntak av EE-avfall).

Oppsummert synes avfallsforskriften å ha svakheter med hensyn til indre konsistens, men aller mest med hensyn til å sikre en enhetlig regulering av forholdet mellom de ulike aktørene. Dette er medvirkende til at kommunene og returselskapene må inngå egne avtaler fra ordning til ordning for å avklare forhold som kunne vært avklart i forskrift.

Returordning	Produsent	Returselskapets geografiske ansvar	Kommunens rolle	Finansiering
Kasserte kjøretøy	Produsent: Plikten for utvidet produsentansvar ivaretas ved at den som produserer eller importerer kjøretøy skal kunne dokumentere at de kjøretøy som produseres eller importeres er tilknyttet et godkjent retursystem. Geografisk dekning: Enhver skal vederlagsfritt kunne levere til retursystemet ethvert kassert kjøretøy. Retursystemet skal ha god geografisk tilgjengelighet. Kommunen: Ingen pliktig oppgave Finansiering: Produsentene finansierer ordningen gjennom medlemskap i godkjent retursystem. Det må kunne dokumenteres at retursystemet har tilstrekkelig finansiell sikkerhet.			
Kasserte dekk	Produsent: Produsent/importør har plikt til å hente kasserte dekk vederlagsfritt. Henteplikten for produsent/importør kan oppfylles ved tredjemann. Produsent/importør av dekk har plikt til å sørge for at de kasserte dekk de har ansvar for blir gjenvunnet. Gjenvinningsplikten kan oppfylles ved tredjemann.			

	Geografisk dekning: Produsent / importør har henteplikt i tilsvarende geografiske områder av landet hvor produsentens/ importørens dekk er omsatt. Kommunen: Ingen pliktig oppgave Finansiering: Produsenten finansierer hele ordningen ved egen virksomhet eller kjøp av tjenester fra tredjemann.
Emballasje til drikkevarer	Produsent: Pliktene etter det utvidete produsentansvaret ivaretas ved at den enkelte produsent eller importør av drikkevarer kan etablere og administrere eller slutte seg til et godkjent retursystem for inneremballasjen. Forutsetning for godkjennelse er at retursystemet forventes å oppnå minimum 25% retur, og at emballasjen går til miljømessig forsvarlig gjenvinning. Geografisk dekning: Utsalgssteder av drikkevarer i emballasje som inngår i panteordning, har plikt til å ta i retur rimelige mengder av tomemballasje som de selv forhandler. Ved levering til utsalgsstedene kan pantebeløpet kreves utbetalt kontant. Kommunen: Vederlagsfritt pliktig mottak av husholdningsavfall. Mottak mot vederlag av næringsavfall. Finansiering: Produsentene finansierer ordningen gjennom medlemskap i godkjent retursystem. Fastsatte pantesatser delfinansierer ordningen. Fastsettelse av returandel gjøres på forhånd for maksimalt ett år om gangen. Vedtak om returandel legges til grunn for reduksjon av avgift i henhold til Finansdepartementets forskrift om særavgifter, jf. kap. 3-5 om avgifter på drikkevareemballasje (miljø- og grunnavgift).
Kasserte PCB-holdige isolerglassruter	Produsent: Pliktene etter det utvidede produsentansvaret ivaretas ved deltakelse i et godkjent retursystem. Produsenter har plikt til å sørge for at enhver avfallsbesitter kan levere kasserte PCB-holdige isolerglassruter til forsvarlig behandling mot et vederlag som ikke overstiger normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB til vanlige avfallsmottak. Ansvarer dekker en andel tilsvarende produsentens markedsandel. Geografisk dekning: Hele landet Kommunen: Vederlagsfritt mottak av inntil 500 kg pr. år pr. avfallsbesitter fra husholdninger. Mottak mot vederlag av tilsvarende mengde fra virksomheter med mindre mengder farlig avfall. Finansiering: Returselskapet får sine inntekter fra alle medlemmene som betaler en fast pris per rute som sendes ut på det norske markedet. Denne inntekten finansierer retursystemet. Returselskapet betaler fra henting i lokalt

	mottak til gjenvinning. Disse kostnadene skal finansieres i sin helhet av innbetalingene fra medlemmene basert på prisen per nyinstallerte rute.
Elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall)	Produsent: Plikten for utvidet produsentansvar ivaretas ved deltakelse i et godkjent retursystem. Geografisk dekning: Vederlagsfri henting fra forhandlere og kommuner i medlemmenes omsetningsområder, samt sortering og behandling. Forpliktelse til å sikre innsamling også i utkantstrøk i sine områder. Krav til gjenvinningsandel. Kommunen: Besørge tilstrekkelig tilbud for mottak av EE-avfall. Vederlagsfritt mottak av husholdningsavfall. I praksis – noe EE-avfall kommer inn som husholdningsavfall. Mottak og lagring av næringsavfall mot vederlag. Finansiering: Produsentene skal finansiere innsamling, sortering og behandling av EE-avfall gjennom medlemskap i et kollektivt eller individuelt finansiert returselskap.
Batterier	Produsent: Plikten for utvidet produsentansvar ivaretas ved at produsenter av batterier skal delta i et godkjent returselskap for kasserte batterier. Medlemskapet skal dekke den eller de batterikategorier som produsenten importerer til eller produserer i Norge. Geografisk dekning: Tilstrekkelig innsamlingssystem i de geografiske områder av landet hvor medlemmenes produkter blir eller tidligere har blitt omsatt eller levert. Systemet kan begrenses til de kategorier batterier medlemmene omsetter. Returselskap skal sørge for vederlagsfri henting av kasserte batterier fra forhandlere. Rapportere og informere om import, innsamling og behandling av batterier (Forhandlere skal ta kasserte løse batterier vederlagsfritt i retur i butikklokale eller på annet sted i umiddelbar nærhet av dette. Plikten er begrenset til de kategorier batterier forhandleren omsetter, men er ikke begrenset til merke eller fabrikat. Mottaksplikten gjelder uten forpliktelse til å kjøpe nytt batteri.) Kommunen: I utgangspunktet ingen tiltenkt rolle. I praksis – ender opp med batterier i husholdningsavfall. Finansiering: Produsentene finansierer ordningen gjennom medlemskap i godkjent returselskap.
Emballasje	Produsent: Plikten for utvidet produsentansvar ivaretas ved at produsenter som tilfører markedet minst 1 000 kg av en emballasjetype per år skal finansiere innsamling, sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom medlemskap i et godkjent returselskap

Geografisk dekning: Plikt til å samle inn og motta en rimelig mengde av den typen emballasje som medlemmene deres har satt på det norske markedet når den ender opp som husholdnings- og næringsavfall. Innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet. Innsamlingsforpliktelsen gjelder for de emballasjetypene som returselskapet har godkjenning for, uavhengig av avfallets kvalitet. Det er fastsatt krav til returandeler for ulike emballasjetyper.

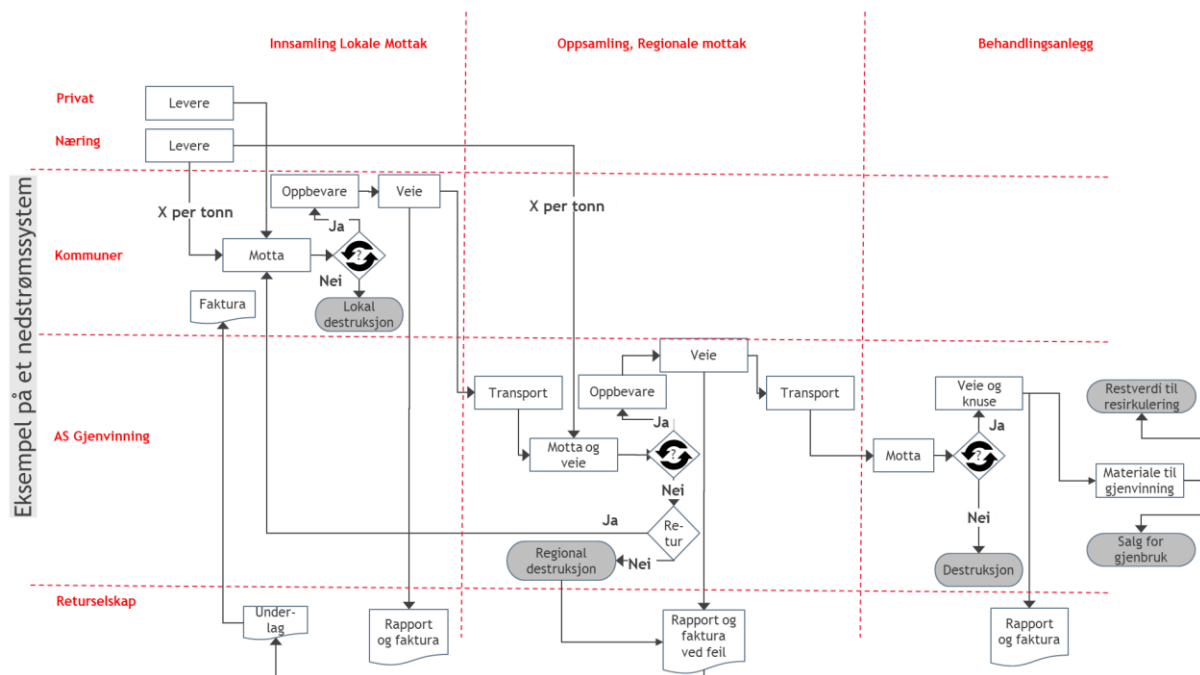
(Innsamler av emballasjeavfall til materialgjenvinning skal årlig rapportere mengden emballasjeavfall, fordelt på emballasjetypene som samlet overstiger 1 500 kg og ikke er samlet inn som en del av en avtale med et godkjent returselskap.)

Kommunen: Kommunens plikter er ikke tilstrekkelig presisert ifm. sortering, oppbevaring og videresending.

Finansiering: Produsentene finansierer ordningen gjennom medlemskap i returselskap.

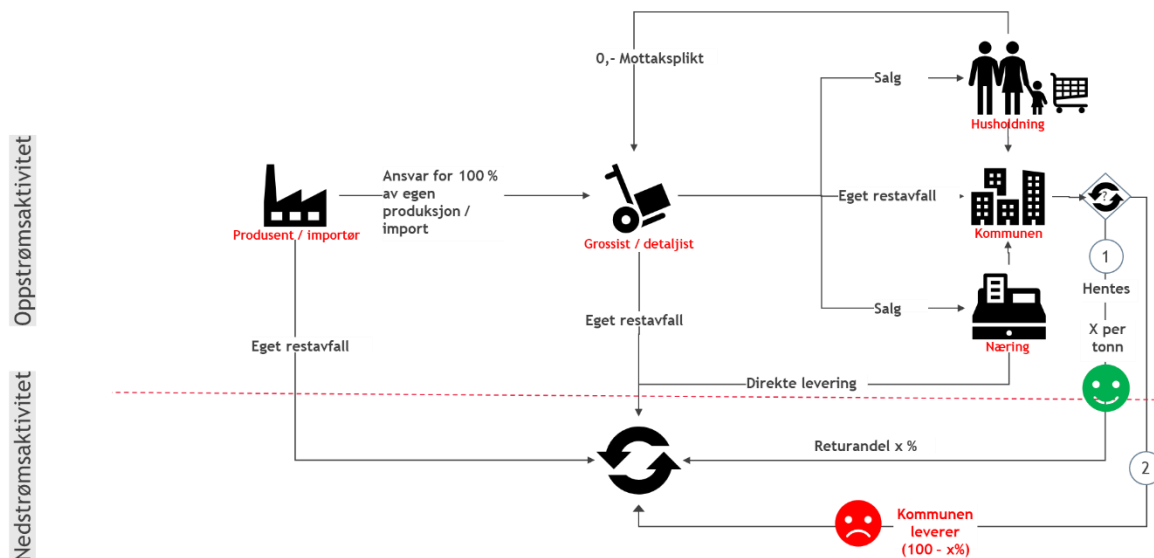
1.4 Nærmere beskrivelse av et typetilfelle

I figuren nedenfor viser vi et prosesskart over avfallsflyten, oppgaver og fakturering mellom de ulike partene i en spesifikk ordning, og som er ment som en illustrasjon for å forstå kompleksiteten i ordningene.



Mer forenklet kan returordningene illustreres som i figuren nedenfor, der vi har isolert hovedutfordringen; at kommunene sitter med oppgaver som ikke er finansiert av produsentene.

Problemet er ulikt i omfang fra ordning til ordning, men illustrasjonen viser det grunnleggende problemet med uklarheten rundt produsentansvarets omfang, kommunenes ansvar og finansieringen. Figuren illustrer dermed hovedproblemene med ordningene, ved at de er mangelfullt regulert i dag.



Figuren illustrerer at kommunen vil få avfall inn flere kanaler, både gjennom mottak fra næringen selv og mottak fra husholdningen, usortert og sortert. Dersom retursystemet, som er finansiert av produsentene og importørene, ikke fullt ut tar over ansvaret for å håndtere det avfallet som er mottatt av kommunen, vil det påløpe kostnader hos kommunen som kommunen ikke får finansiert. Dette kan gjelde kostnader knyttet til sortering på kommunens lokale mottak, mellomlagring, transport og avhending. I enkelte tilfeller må kommunen også viderebehandle avfallsfraksjonene selv der returselskapene ikke har 100 % henteplikt. Det må ses nærmere på finansieringsstrømmene og vi anbefaler at disse standardiseres så langt som mulig på tvers av ordningene. Eksempelvis:

- Returmottaket betaler kommunen for antall tonn mottatt og viderefakturerer returselskapet direkte eller indirekte gjennom sine kalkyler. Da vil kommunen få refundert merkostnaden (gjennom returselskapet). Når det finnes flere returselskaper innen en gitt avfallsfraksjon kan dette kan løses ved å f.eks. innføre et regionalt ansvar for returselskapene, uavhengig av hvor deres produsenter holder til eller produktene er avhendet i markedet.
- Et alternativ kan være å la avregningen mellom kommunene og returselskapene skje a-konto gjennom året basert på et antatt årsvolum og kostnadsnivå, og hvor det foretas et etteroppgjør på årsbasis når de faktiske kostnadene og antall tonn er kjent. Et slikt regnskap kan på lik linje som selvkostregnskapet gjennomgå og revideres av f.eks. kommunens revisor.

1.5 Avgrensninger, kilder og videre fremstilling

Kommunens rolle varierer betydelig mellom de ulike produsentansvarsordningene. Enkelte returordninger går helt utenom kommunen, slik som ordningene for kasserte kjøretøy og pantbare

flasker og bokser. Andre ordninger er tuftet på at kommunen samler inn eller tar imot og sorterer avfallet, og tidvis også står for videre transport. Mellom disse ytterpunktene finnes det mellomløsninger, eksempelvis for batterier, der kommunen i praksis samler inn produsentansvarsavfall som ender opp i husholdningenes restavfall. I det følgende omtaler vi kort de produsentansvarsordninger som er regulert i avfallsforskriftens ulike kapitler. Vi har likevel gått noe mer i dybden på de ordninger som er særlig egnet til å synliggjøre skjæringsfeltet mellom produsentens/returselskapet og kommunens respektive ansvarsområder, jf. nærmere punkt 4.4.2 flg.

Fremstillingen av de faktiske forhold er basert på åpne kilder, slik som returselskapenes nettsider, nettsidene til Avfall Norge, Samfunnsbedriftene og LOOP. Vi har videre benyttet en utredning om de svenske produsentansvarsordningene utarbeidet av Kommunakuten AB har på oppdrag for Avfall Sverige,² samt en utredning utarbeidet for KS av Hjeltnes Consult AS hvor de ulike returordningene ble gjennomgått i detalj.³ Videre har vi benyttet en rapport om konkurranse i avfallssektoren utarbeidet av Rambøll for Avfall Norge.⁴ Vi har ikke foretatt intervjuer med aktørene innenfor produsentansvarsordningene.

Den videre fremstillingen er lagt opp som følger: I punkt 2 redegjør vi nærmere for innholdet i det utvidede produsentansvaret. Det EU/EØS-rettslige rammeverket på avfallsområdet presenteres i punkt 3, før dagens regulering i forurensingsloven og avfallsforskriften presenteres i punkt 4. I punkt 5 redegjør vi nærmere for den nærmere ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene innen det utvidede produsentansvaret, før vi går over til å vurdere lovligheten av dagens ordning i punkt 6. I punkt 7 peker vi på svakheter i dagens regulering, og avslutter deretter med å samle trådene og konkludere i punkt 8.

2. Nærmere om det utvidede produsentansvaret

Det finnes ingen autoritativ definisjon av produsentansvaret. OECD omtaler ansvaret som «[a]n environmental policy approach in which a producer's responsibility, physical and/or financial, for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle.» I følge OECD har ordninger med utvidet produsentansvar typisk to kjennetegn. Først «shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream to the producer and away from the municipalities» og

EPR is an environmental policy approach in which a producer's responsibility, physical and/or financial, for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle. There are two related features of EPR policy: (1) the shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream to the producer and away from municipalities, and (2) to provide incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products. (OECD)

² Guide #22 - Rättsliga förutsättningar för kommunen att samla in förpackningsavfall och returpapper (Avfall Sverige, november 2019)

³ Hjeltnes Consult AS, Europakommisjonens nye avfallspolitik: Konsekvenser for kommunene ved endringer i produsentansvar (2015).

⁴ «Når husholdningsavfall blir butikk», Rapport 04/2012

videre å gi “incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products”.⁵

OECDs definisjon er langt på vei sammenfallende med definisjonen som kom inn i EUs rammedirektiv for avfall ved endringene i 2018, jf. direktivets artikkel 3(21):

«‘extended producer responsibility scheme’ means a set of measures taken by Member States to ensure that producers or products bear financial responsibility or financial and organisational responsibility for the management of the waste stage of a product’s life cycle.»

Produsentansvaret er omtalt slik i NOU 2002:19 Avfallsforebygging (s. 62-63):

«Produsenter har alltid hatt ansvar for det som knytter seg til selve produksjonen av deres produkter, og med gitte begrensninger også når produktet er i bruksfasen av sin levetid. Det nye er at produsentene også gis et fysisk og/eller økonomisk ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter. Dette vil føre til at prisen på produktet inkluderer kostnadene ved avfallsbehandlingen. I tillegg kan det resultere i at design og produksjon endres slik at det bedre tilpasses etterbruk eller avfallsbehandling.»

Formålet med produsentansvaret er beskrevet slik (s. 63):

«Kjernen i utvidet produsentansvar er en omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter, slik at dette skal sørge for en større grad av innsamling og gjenvinning av produkter for å oppnå bedre ressursutnyttelse. Strategiene for å oppnå dette er å etablere kollektive systemer for etterbruksfasen og å la produsenter gjennom design og produksjon tilpasse produktene slik at de kan inngå i systemene i etterbruksfasen. Produsentene er den aktøren som har størst kunnskap, påvirkningskraft og innovasjonsevne til å få dette til å fungere effektivt. Dette skal i sin tur stimulere til at produktene utformes slik at avfallshåndteringskostnaden reduseres, for eksempel gjennom økt kvalitet og levetid på produktene.»

Prinsippet om utvidet produsentansvar er ment å bidra til økt innsamling og gjenvinning av produkter og ombruk av komponenter; videre skal ansvaret bidra til avfallsforebygging gjennom å gi produsentene incentiver til å skape produkter med lengre levetid. Formålet er videre å overføre ansvar for avfallshåndteringen av produkter fra offentlige myndigheter og over på produsentene. På denne måten kan kostnaden for avfallshåndteringen integreres som en del av produktets pris og belastes kjøper. Å legge ansvaret på produsenten er i tråd med prinsippet om at «forurenseren skal betale».

⁵ Extended Producer Liability – A guidance manual for governments (OECD 2001)

The polluter-pays principle is the principle according to which the polluter should bear the cost of measures to reduce pollution according to the extent of either the damage done to society or the exceeding of an acceptable level (standard) of pollution. (OECD)

I avfallssammenheng er det normalt den som genererer avfallet, den som kaster avfall, som anses å være forurensere og som skal bære kostnadene ved avfallsbehandlingen. Privatpersoner betaler for dette i form av avfallsgebyr til kommunen. På området for produsentansvar er dette annerledes, da hver produsent er ansvarlig for miljøbelastningen til sine produkter gjennom hele livsløpet. Her er det *produsenten* som anses å være forurensere, jf. *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)* (s. 28):

«Compared to the traditional solid waste management approach, EPR involves a shift in responsibility (administratively, financially and/or physically) from governments or municipalities (and thus taxpayers) to the entities that make and market the products that are destined to become waste. To this extent, EPR still constitutes the implementation of the polluter-pays principle (PPP), but induces a change in the definition of the “polluter”. Whereas in the classical version of the PPP the polluter was the individual directly causing pollution (i.e. the consumer), within the EPR framework the polluter is the economic agent who can play a decisive role in avoiding pollution, e.g. through eco-design efforts. The economic reasoning behind the EPR concept is to have producers internalise treatment and disposal costs so that they have an incentive to design products that last longer and are more easily treated after use.»⁶

Det fremgår av rammedirektivet for avfall (direktiv 2008/98) artikkel 14 at «forurensere» kan være både den som genererer eller besitter avfall, og produsenten av det produkt som til slutt ender opp som avfall, jf. artikkel 14:

- «1. In accordance with the polluter-pays principle, the costs of waste management, including for the necessary infrastructure and its operation, shall be borne by the original waste producer or by the current or previous waste holders.*
- 2. Without prejudice to Articles 8 and 8a, Member States may decide that the costs of waste management are to be borne partly or wholly by the producer of the product from which the waste came and that the distributors of such product may share these costs.»*

Produsentansvaret kan gjennomføres på ulike måter. Som det fremgår av ovennevnte definisjoner fra OECD og EUs rammedirektiv for avfall, kan produsentenes ansvar være finansielt og/ eller organisatorisk. I dette ligger at produsentansvaret innebærer en mer overordnet målsetning om ansvarsfordeling, som statene kan gjennomføre på ulike måter. Produsentansvaret kan innebære et

⁶ *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, European Commission – DG Environment (2014)

rent finansielt ansvar, eller også organisatorisk ansvar i form av organisering og fysisk håndtering av avfallet.

«Responsibility for the management of product disposal may be economic or physical. The producers can be individuals, companies, or collectives organized through a number of companies. With extended producer responsibility, the producer of a product finances the cost of product disposal. This may take the form of physically collecting the products at the end of their life or by using a producer responsibility organization (PRO). A PRO is a third-party organization that collects and processes material. With a PRO, producers do not physically take back the product but instead support the process financially.» (Britannica Academic)

Det er likevel ikke noe vanntett skille mellom finansielle og organisatoriske produsentansvarsordninger, jf. *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)* (s. 78):

«EPR schemes are often described as being ‘financial’ EPR schemes when the responsibility of waste management is left to municipalities and the financial responsibility is left to producers. Contrastingly, they are described as being ‘organisational’ EPR schemes when the physical responsibility of waste management is transferred to the producers. In reality, there is a great variety of schemes, and the border between these two models is blurry.»⁷

I Norge er de fleste produsentansvarsordningene innrettet slik at produsenter og importører plikter å være medlem av et returselskap og betale for å dekke kostnadene forbundet med innsamling og gjenvinning av de produkter de omsetter i markedet. De fleste returselskapene er kollektive, i den forstand at medlemmene sammen finansierer selskapets virksomhet. Det finnes imidlertid også individuelle ordninger, eksempelvis innen drikkevareemballasje.

Returselskapet er ansvarlig for å samle inn og gjenvinne produsentansvarsavfallet. Ordningen er med andre ord organisert slik at returselskapene har en plikt til å utføre selve arbeidet (om nødvendig ved hjelp av underleverandører), mens produsentene har en plikt til å betale for den jobben returselskapene utfører. Produsentenes ansvar består derfor først og fremst i å finansiere returordningene. Selv om det operasjonelle ansvaret langt på vei er overlatt til returselskapene, bidrar kommunene inn i ordningene på ulike måter, blant annet ved å samle inn/motta, transportere og sortere avfallet. Kommunen får ikke full dekning for disse kostnadene, hvilket innebærer at produsentene bare bærer deler av det finansielle ansvaret forbundet med produsentansvarsordningene.

⁷ *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, European Commission – DG Environment (2014)

3. EU/EØS-rettslig rammeverk

3.1 Innledning

Produsentansvaret er også et sentralt virkemiddel i EUs avfallspolitikk, som forplikter Norge gjennom EØS-avtalen. Prinsippet ble først introdusert ved direktiv 94/62 om emballasje og emballasjeavfall, men har senere blitt utvidet til å gjelde ulike kategorier avfall. Per i dag er prinsippet om produsentansvar nedfelt i direktivet om kasserte kjøretøy (2000/53/EF), batteridirektivet (2006/66/EF), direktivet om elektrisk og elektronisk avfall (2012/19) og engangspplast (2019/904). De tre førstnevnte direktivene ble endret i 2018, gjennom EUs avfallspakke. Nevnte pakke rettsakter inngår som ledd i EUs strategi mot en sirkulær økonomi. Ved endringsdirektivene fikk produsentansvaret en mer fremtredende rolle. Likevel varierer både detaljgraden og avgrensningen av ansvar og roller mellom de ulike direktivene.

Foruten de nevnte direktivene, knyttet til særskilte avfallstyper, finnes et overgripende rammedirektiv for avfall (direktiv 2008/98). Rammedirektivet ble endret i 2018, og fastsetter nå forholdsvis detaljerte minimumskrav til de produsentansvarsordninger som skal gjelde nasjonalt.

Direktivene om kasserte kjøretøy, batterier og EE-avfall samt rammedirektivet for avfall er allerede innlemmet i EØS-avtalen, og det kan legges til grunn at også endringene ved 2018-direktivene vil innlemmes. Direktiv 2019/904 (engangspplast) ble vedtatt i EU 5. juni 2019. Direktivet er EØS-relevant, og må forventes å bli inntatt i EØS-avtalen.

EU-kommisjonen presenterte i mars 2020 sin nye handlingsplan for sirkulær økonomi («Circular Economy Action Plan»). Her varsles det om en forsterket satsing på produsentansvar som virkemiddel i avfallspolitikken. Det varsles blant annet om at også tekstilavfall skal omfattes av det utvidede produsentansvaret.

3.2 Rammedirektivet for avfall

Rammedirektivet for avfall utgjør det overordnede regelverket for avfallshåndtering innen EU/EØS. Direktivet fastsetter grunnleggende avfallshåndteringsprinsipper, herunder at avfall skal håndteres uten skade på menneskers og dyrs helse eller skade på miljøet, og uten støy og lukt og uten negativ påvirkning på omgivelsene. Sentralt i direktivet står det såkalte «avfallshierarkiet» som angir prioriteringsrekkefølgen i nasjonal avfallspolitikk. Forebygging og håndtering av avfall skal skje i følgende rekkefølge: forebygging; forberedelse til gjenbruk; materialgjenvinning; energiutnyttelse og sist deponering. Det innebærer at det skal legges størst vekt på å hindre at avfall oppstår, dernest gjenbruk. Å legge avfall på deponi er siste utvei, dersom ingen av de øvrige alternativer er mulige til en forsvarlig kostnad. Direktivet knesetter prinsippet om at «forurensere betaler» og et prinsipp om «utvidet produsentansvar». Nye krav til ordninger for utvidet produsentansvar ble tatt inn i direktivet ved endringsdirektiv 2018/851.

Det følger av direktivet artikkel 8 at statene «kan» pålegge et utvidet produsentansvar for å oppnå forebygging, gjenvinning og ombruk. Produsentansvarsordningene må oppfylle de krav som er fastsatt i direktivets artikkel 8a. Videre kan statene bestemme at produsenter som på eget initiativ tar på seg ansvaret for produkter etter endt livsløp, skal oppfylle noen eller alle av de minimumskrav som fremgår av nevnte artikkel.

Direktives artikkel 8a fastsetter generelle minimumskrav for ordninger for utvidet produsentansvar. Statene skal etter art. 8a(1) fastlegge roller og ansvarsområder for de relevante involverte aktører; fastlegge avfallshåndteringsmål som minst tar sikte på å nå de kvantitative mål for produsentansvarsordningene fastsatt i relevante EU-direktiv og andre mål som er relevante for ordningen med utvidet produsentansvar. Videre skal statene sikre at det etableres et rapporteringssystem til å samle inn data om de produkter som settes på markedet av produsenter som omfattes av ordningen, og data om innsamling og behandling av det relevante avfallet. Statene skal sikre likebehandling av produsenter uavhengig av produktets opprinnelse og størrelse, og uten å legge en uforholdsmessig stor byrde på produsenter, herunder små og mellomstore virksomheter som fremstiller produkter i lite omfang.

Statene er pålagt å sikre at relevante avfallsbesittere blir informert om avfallsforebyggende tiltak, retursystemer, og etablere incentiver for at avfallsbesittere skal levere avfall i etablerte separate innsamlingssystemer, jf. art. 8a(2).

Statene skal etter art. 8a(3) sikre at enhver produsent eller organisasjon som gjennomfører forpliktelser etter produsentansvaret på vegne av produsenten har et klart definert geografisk, produktrelatert og materialrelatert dekningsområde, uten at dette begrenses til områder hvor innsamlingen er særlig lønnsom. Det skal sikres en passende adgang til avfallsinnsamlingsordninger innenfor de nevnte områder, og statene skal påse at produsentene råder over de nødvendige finansielle, alternativt finansielle og organisatoriske, midler til å oppfylle forpliktelsene etter produsentansvaret.

Direktivet angir også nærmere hvilke kostnader produsentansvaret skal dekke, jf. art. 8a(4). Statene skal sikre at produsentenes finansielle bidrag til ordningen dekker omkostninger ved separat innsamling av avfall og etterfølgende transport til behandling, herunder behandling som er nødvendig for å oppfylle EU-mål for avfallshåndtering; omkostninger ved avlevering av relevante opplysninger til avfallsinnehavere og omkostninger ved innsamling og rapportering av data.⁸ I den grad offentlige organer er involvert i organiseringen eller håndteringen av produsentansvarsavfall, skal kostnadene ikke overstige det som er nødvendig for å levere avfallshåndteringstjenester på en kostnadseffektiv måte, og omkostningene skal fastsettes på transparent vis.

Vederlaget for å være med i returordningen skal der det er mulig differensieres ut fra produktets levetid, mulighet for ombruk, gjenvinnbarhet og innhold av farlige stoffer.

3.3 WEE-direktivet

Direktiv 2012/19 regulerer innsamling og behandling av EE-avfall. Statene skal treffe tiltak for å sikre at EE-avfall samles inn særskilt, jf. direktivets artikkel 5. For så vidt gjelder EE-avfall fra private husholdninger skal statene sikre at det etableres ordninger hvor avfallsbesitter og distributør kan returnere slikt avfall gratis. Distributører som leverer tilsvarende utstyr skal som hovedregel være pliktig å ta EE-avfall i retur. Distributører skal sørge for gratis innsamling av mindre EE-artikler i større detaljforretninger, med mindre det finnes tilsvarende effektive innsamlingsordninger i umiddelbar nærhet. Produsentene skal ha anledning til å opprette og administrere individuelle eller kollektive

⁸ Plikten til å dekke slike omkostninger gjelder likevel ikke produsentansvarsordningene opprettet i overensstemmelse med direktiv 2000/53, 2006/66 eller 2012/19.

mottaksordninger for EE-avfall fra private husholdninger. Medlemsstatene kan utpeke de aktører som har tillatelse til å samle inn EE-avfall fra private husholdninger.

Medlemsstatene kan kreve at EE-avfall levert til innsamlingsanlegg avleveres til produsentene eller til tredjemann som opptre på produsentenes vegne, eller avleveres til utpekte virksomheter. For EE-avfall som ikke stammer fra private husholdninger, sikrer statene at produsentene eller tredjemann som handler på dennes vegne, sørger for innsamling av slikt avfall.

Direktivet regulerer videre finansieringen av produsentansvarsordningen. Statene skal sikre at produsenter minst sørger for finansiering, innsamling, behandling og nyttiggjørelse og miljøriktig bortskaffelse av EE-produkter fra private husholdninger, avlevert til innsamlingsanlegg, jf. artikkel 12(1). For produkter som er bragt på markedet etter 13. august 2005 er hver enkelt produsent ansvarlig for å finansiere nevnte avfallshåndtering for egne produkter. Forpliktelsen kan oppfylles individuelt, eller gjennom deltakelse i en kollektiv ordning, jf. art. 12(3). Statene kan tilskynde produsentene til også å finansiere omkostninger forbundet med innsamling av EE-produkter fra private husholdninger til innsamlingsanlegg, jf. art. 12(2). Alle produsenter skal bidra til å finansiere omkostningene forbundet med historisk avfall, jf. art. 12(4).

Statene skal sikre at produsentene finansierer omkostningene forbundet med innsamling, behandling, nyttiggjørelse og miljøriktig bortskaffelse av EE-produkter fra andre brukere enn private husholdninger som er bragt på markedet etter 13. august 2005, jf. art. 13(1). Hvis historisk avfall erstattes av nye tilsvarende produkter, skal produsentene finansiere avfallshåndteringen, med mindre statene fastsetter at andre ikke-private brukere gjøres ansvarlig for finansieringen. Omkostningene ved øvrig historisk avfall skal bekostes av andre enn private husholdninger. Produsenter og andre ikke-private brukere kan inngå avtaler om andre finansieringsordninger, jf. artikkel 13(2).

Direktivet fastsetter konkrete mål for hvor stor prosentandel av EE-avfallet som skal samles inn og gjenvinnes, jf. henholdsvis artikkel 7 og 11.

3.4 Batteridirektivet

Batteridirektivet (2006/66) inneholder bestemmelser om omsetning av batterier og akkumulatorer og gir regler om innsamling, behandling, gjenvinning og bortskaffelse av slike.

Artikkel 7 krever at medlemsstatene sørger for innsamling av brukte batterier separat fra vanlig kommunalt avfall. Det er satt særskilte mål for innsamling og gjenvinning, med sikte på at færre batterier ender opp på avfallsdeponier. Innsamlingsordningene er nærmere regulert i artikkel 8. Her følger det at statene skal sørge for at det finnes passende innsamlingsordninger som gi sluttbrukerne mulighet til å kvitte seg med batterier og akkumulatorer på et lett tilgjengelig sted i deres nærhet; at distributører tar batterier og akkumulatorer tilbake gratis, med mindre det finnes andre like effektive ordninger; at sluttbrukerne ikke må betale eller forplikte seg til å kjøpe nye batterier eller akkumulatorer i forbindelse med retur. Statene må videre sikre at produsenter av industribatterier eller -akkumulatorer ikke kan nekte å ta tilbake slike, likevel slik at en uavhengig tredjemann også kan stå for innsamling.

Det følger av direktivets artikkel 16(1) at statene skal sikre at produsentene eller tredjemenn som handler på deres vegne dekker nettoomkostningene forbundet med innsamling og gjenvinning av batterier og akkumulatorer samlet inn i medhold av artikkel 8.

Statene skal videre forplikte produsenter eller tredjemenn som handler på deres vegne til å dekke enhver nettoutgift som oppstår i forbindelse med offentlige opplysningskampanjer om innsamling, behandling og gjenvinning av batterier og akkumulatorer, jf. art. 16(3). Finansieringsplikten gjelder uavhengig av når batteriene ble bragt på markedet.

Statene kan frita produsenter som bringer mindre mengder batterier på det nasjonale markedet, så lenge dette ikke forhindrer at innsamlingsordningene fra å fungere tilfredsstillende, jf. art. 18(1).

3.5 Emballasjeavfallsdirektivet

Direktiv 94/62 foreskriver tiltak rettet mot å forebygge produksjon av emballasjeavfall, sikre gjenbruk og nyttiggjørelse av avfallet for å bidra til omstillingen til en sirkulær økonomi. Emballasje er i direktivets artikkel 3(1) er definert som alle produkter som anvendes til pakking, beskyttelse, håndtering og levering fra produsent til bruker eller forbruker, og presentasjon av varer. Også engangsartikler som anvendes til slike formål er omfattet. Emballasjedirektivet inneholdt opprinnelig ingen bestemmelser om pliktig produsentansvar. Direktivet fastsatte mål for gjenvinning, og påla medlemsstatene å sette opp systemer for retur, innsamling, gjenbruk og gjenvinning, men overlot den enkelte stat betydelig skjønn i implementeringen. Utvidet produsentansvar var nevnt som et alternativt virkemiddel i direktivets fortale:

“Whereas it is essential that all those involved in the production, use, import and distribution of packaging and packaged products become more aware of the extent to which packaging becomes waste, and that in accordance with the polluter-pays principle they accept responsibility for such waste; whereas the development and implementation of the measures provided for in this Directive should involve and require the close cooperation of all the partners, where appropriate, within a spirit of shared responsibility...”

Ved endringene som kom til ved direktiv 2018/852 ble prinsippet om produsentansvar tatt inn som en forpliktelse etter direktivet. Statene skal sikre at en ordning for utvidet produsentansvar i tråd med rammedirektivet for avfall artikkel 8 og 8a er på plass innen 31. desember 2024, jf. direktivets artikkel 7(2). Endringsdirektivet skjerper videre kravene til gjenbruk av emballasje, jf. art. 6. Det nye direktivet inneholder krav til at 65 % av all pakningsemballasje skal gjenbrukes innen 2025, og 70 % innen 2030 (beregnet etter vekt). I tillegg er det fastsatt egne krav for ulike emballasjematerialer.

3.6 Engangsplast

Direktiv 2019/904 (engangsplast) omhandler engangsprodukter av plast og fiskeriutstyr som inneholder plast. Rettsakten pålegger medlemsstatene forpliktelser knytter til nærmere opplistede produktgrupper, herunder forbud mot omsetning, reduksjon av forbruk, merking og holdningsskapende tiltak. Prinsippet om utvidet produsentansvar står sentralt i direktivet, og det er gitt forholdsvis utførlige regler om ansvarsfordelingen mellom aktørene.

Artikkel 8 stiller krav om innføring av utvidet produsentansvar for engangsplast. Det utvidede produsentansvaret skal være i samsvar med bestemmelsene om produsentansvar i EUs

rammedirektiv for avfall artikkel 8 og 8a. Bestemmelsen inneholder videre forpliktelser som i noen grad går ut over forpliktelsene i rammedirektivet for avfall. For særskilt opplistede kategorier plastavfall (matbeholdere for umiddelbart konsum, drikkebegre, fleksibel emballasje for matvarer, drikkevareremballasje opp til 3 liter, lette plastbæreposer mv.) skal produsenten dekke omkostningene knyttet til opplysningstiltak omhandlet i direktivets artikkel 10; omkostninger ved innsamling av avfall kassert i offentlige innsamlingssystemer, herunder infrastruktur og drift og etterfølgende transport og behandling av avfallet samt omkostningene ved offentlig organisert opprydding av forsøpling forårsaket av disse produktene, og den etterfølgende transport og behandling av dette avfallet, jf. direktivet artikkel 8(2).

For andre opplistede kategorier avfall (våtservietter, ballonger, tobakksvarer med filtre og filtre) skal produsenten dekke omkostningene ved opplysningstiltak omhandlet i artikkel 10; omkostninger ved offentlig organisert opprydding av forsøpling og etterfølgende transport og behandling av avfallet samt omkostningene ved innsamling og rapportering av data etter artikkel 8a(1)(c) i rammedirektivet for avfall, jf. direktivet artikkel 8(3). Når det gjelder tobakksvarer med filtre og filtre skal statene sikre at produsenten bærer kostnadene ved innsamling av slike avfallsfraksjoner kassert i offentlige innsamlingssystemer, herunder drift av infrastrukturen og etterfølgende transport og behandling av avfallet. Omkostningene kan omfatte opprettelsen av en særskilt infrastruktur for innsamling av avfall for slike produkter, eksempelvis passende avfallsbeholdere på særlig aktuelle steder.

Ovennevnte kostnader må ikke være høyere enn det som kreves for at tjenesten kan leveres på et kostnadseffektiv måte, og kostnaden må fastsettes på transparent vis, jf. artikkel 8(4).

Det følger av artikkel 8(8) at statene må sikre utarbeidelsen av ordninger for utvidet produsentansvar for fiskeredskaper som inneholder plast og som markedsføres i staten, jf. artikkel 8 og 8a i rammedirektivet for avfall. Produsentene skal dekke omkostningene ved særskilt innsamling i tråd med direktiv 2019/883 (avfall fra skip mv.) eller andre tilsvarende innsamlingssystemer, samt omkostningene ved den etterfølgende transport og behandling. Produsentene skal også dekke omkostningene knyttet til opplysningstiltak etter direktivets artikkel 10.

Artikkel 9 fastsetter særskilte gjenvinningsmål, og angir at statene for å nå målet blant annet kan fastsette mål for særskilt innsamling for relevante ordninger for utvidet produsentansvar.

Etter direktivets artikkel 10 skal medlemsstatene treffe tiltak for å opplyse forbrukerne og fremme ansvarlig forbrukeradferd med sikte på å redusere avfall.

4. Dagens regulering: forurensningsloven og avfallsforskriften

4.1 Innledning

Allerede på 90-tallet ble det inngått frivillige avtaler mellom produsentene og myndighetene om håndtering av produsentavfall. Avtalene skulle sikre reduksjon av avfall og økt gjenvinning. Hjellnes Consult gir i sin rapport en fremstilling av disse historiske avtalene (s. 24-25):

«I begynnelsen av 1990-tallet kom Stortingsmelding nummer 44 (1991-1992) "Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling." I denne meldingen ble det signalisert at næringslivet måtte ta større ansvar for avfall fra sine produkter og at kommuner og næringsliv måtte koordinere sine oppgaver, slik at

fullstendige systemer kunne etableres og videreutvikles. Etter dette foreslo regjeringen emballasjeavgifter i stort omfang. Dette gjorde at næringslivet reagerte og ønsket å møte utfordringene gjennom frivillige avtaler mellom myndighetene og næringslivet.

Bransjeavtalene ble inngått mellom MD og ulike deler av næringslivets interesseorganisasjoner uten deltakelse fra kommunene. Slik avtalene ble forhandlet, ble disse bygget på den forutsetning at kommunene skulle oppfylle sine forpliktelser etter loven, jfr. innsamlingsforpliktelsen i forurensningsloven (f-loven) § 30 og krav til behandlingsanlegg i § 29. Næringslivet skulle støtte systemene og sikre avsetning for utsortert materiale.

Avtalene i seg selv innebar ikke noen nye forpliktelser for kommunene, men det var en forventning om at kommunene implisitt burde finne det mer attraktivt å satse på kildesortering når avsetningen var sikret.»⁹

Produsentansvaret har siden det blitt forskriftsfestet for en rekke avfallstyper. Disse behandles nærmere i punkt 4.3.

4.2 Kommunens ansvar for håndtering av husholdningsavfall

Forurensningsloven stiller krav til avfallshåndtering, og både kommunens og næringslivets plikter er nærmere regulert. Kommunen er pålagt å samle inn og håndtere husholdningsavfall, jf. forurensningsloven § 30. Husholdningsavfall er definert som avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende, jf. forurensningsloven § 27 a første ledd. Kommunene skal også sørge for at det finnes et tilstrekkelig tilbud for vederlagsfritt mottak av mindre mengder farlig avfall fra husholdningene, jf. avfallsforskriften § 11-10.

Kommunene skal dekke kostnadene ved renovasjon gjennom avfallsgebyret, jf. forurensningsloven § 34. Gebyret er basert på et selvkostprinsipp, som innebærer at alle kostnader forbundet med avfallshåndteringen skal dekkes, men at kommunen ikke skal gå med overskudd. Selvkostprinsippet er nærmere behandlet i punkt 7.3 nedenfor.

Kommunens plikt til å samle inn husholdningsavfall motsvares i utgangspunktet av et innsamlingsmonopol. For at andre skal kunne samle inn slikt avfall, kreves som hovedregel kommunens samtykke, jf. forurensningsloven § 30 tredje ledd annet punktum. Likevel kan forurensningsmyndigheten i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak bestemme at kommunens samtykke ikke er nødvendig.

Kommunens ansvar omfatter ikke næringsavfall, jf. forurensningsloven § 32. Avfallsbesitter er forpliktet til å sørge for innsamling og behandling av avfallet, og levere det til et godkjent behandlingsanlegg. I den grad kommunen påtar seg å slik avfallshåndtering er dette å anse som en tjeneste som tilbys i et marked. Kommunen har likevel en plikt til å motta mindre mengder næringsavfall fra virksomheter, blant annet farlig avfall, jf. avfallsforskriften § 11-10. Kommunene kan kreve betaling for denne tjenesten.

For flere av produsentansvarsordningene har kommunen en rolle i innsamlingen og håndteringen. Dette gjelder særlig husholdningsavfall, men også i noen grad næringsavfall, slik som EE-avfall, jf. avfallsforskriften § 1-7. Kommunen bidrar på denne måten til å sikre at returselskapene får hånd om

⁹ <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/1496/ks-fou-europakommisjonens-nye-avfallspolitikk.pdf>.

sine respektive avfallsfraksjoner. Forurensingsloven omtaler ikke ansvarsfordelingen mellom kommuner og produsenter.

4.3 Produsentansvaret i avfallsforskriften

4.3.1 De ulike produsentansvarsordningene i forskriften

Gjennom avfallsforskriften er det stilt krav til produsentansvar for en rekke typer avfall. Forskriften kapittel 4 etablerer en ordning med produsentansvar for *kasserte kjøretøy*. Produsenter plikter å sørge for miljømessig forsvarlig innsamling og behandling av kasserte kjøretøy, og plikten omfatter den forholdsmessige andel kasserte kjøretøyer som tilsvarer produsentens markedsandel for det norske marked. Forskriften regulerer de nærmere forpliktelsene for henholdsvis produsent, retursystem og behandlingsanlegg.

Forskriften kapittel 5 etablerer en ordning for innsamling og gjenvinning av *kasserte dekk*. Forhandler av dekk har plikt til å ta kasserte dekk vederlagsfritt i retur, tilsvarende en «rimelig mengde» av den kategori dekk forhandleren omsetter. Produsenten plikter også å hente kasserte dekk vederlagsfritt i tilsvarende geografiske områder av landet hvor produsentens dekk er omsatt, men henteplikten kan oppfylles ved tredjemann. Det påhviler produsenten en plikt til gjenvinning.

Retursystemer for *emballasje til drikkevarer* er regulert i avfallsforskriften kapittel 6. Kapitlet omfatter både panteordninger og retursystemer som ikke er basert på pant. Produsenter kan organisere eller slutte seg til et retursystem. Drikkevareemballasje som det ikke er etablert godkjent retursystem for blir avgiftsbelagt. Utsalgsstedene av drikkevarer i emballasje som inngår i panteordning er pliktig til å ta i retur en rimelig mengde av den emballasje de selv forhandler og pliktig til å utbetale pantebeløpet kontant.

Produktansvarsordningen for *kasserte PCB-holdige isolerglassruter* er regulert i avfallsforskriften kapittel 14. Kommunen er pliktig til å motta vederlagsfritt inntil 500 kg PCB-holdige isolerglassruter pr. år pr. avfallsbesitter fra husholdninger. Videre plikter kommunen å ta imot tilsvarende mengde fra virksomheter med mindre mengder farlig avfall, men her kan kommunen kreve vederlag for tjenesten. Produsentene bærer ansvar for en forholdsmessig del av kasserte PCB-holdige isolerglassvinduer tilsvarende vedkommende produsents markedsandel i det norske markedet. De skal gi informasjon til avfallsbesittere og sørge for at avfallsbesittere kan levere avfallet til forsvarlig behandling mot et vederlag som ikke overstiger normalpris for levering av isolerglassruter uten PCB til vanlige avfallsmottak. Merkostnadene dekkes av produsenten. Produsenter skal oppfylle forpliktelsene gjennom deltagelse i et godkjent retursystem.

I det følgende gir vi en mer utførlig beskrivelse av de produsentansvarsordninger hvor ansvarsfordelingen mellom kommunen og produsentene er særlig relevant. Dette innbefatter ansvaret for EE-avfall, batterier og emballasje.

4.3.2 Produsentansvaret for elektronisk og elektrisk avfall

Kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall) er regulert i avfallsforskriften kapittel 1. Forhandler plikter å ta EE-avfall som er husholdningsavfall vederlagsfritt i retur, og forhandler skal også ta imot EE-avfall som er næringsavfall vederlagsfritt ved nykjøp av tilsvarende mengde EE-produkter, jf. forskriften § 1-4. Kommunen skal sørge for at det foreligger et tilstrekkelig tilbud for

mottak av EE-avfall. Kommunen skal vederlagsfritt ta imot husholdningsavfall, og skal også ta imot EE-avfall som er næringsavfall, likevel slik at kommunen kan kreve vederlag for mottaks- og lagringskostnader, jf. § 1-7.

Produsentene skal finansiere innsamling, sortering og behandling av EE-avfall gjennom medlemskap i et kollektivt eller individuelt finansiert returselskap som er godkjent av Miljødirektoratet, jf. forskriften § 1-10. Det følger av forskriften § 1-14 første ledd at returselskaper skal sørge for vederlagsfri henting av EE-avfall fra forhandlere og kommuner i områder der medlemmene omsetter og leverer tilsvarende type EE-produkter. Videre har returselskapene en geografisk innsamlingsforpliktelse til å sikre at det samles inn avfall også i utkantstrøk. Hovedregelen for så vidt gjelder EE-avfall er altså at returselskapene plikter å overta EE-avfall som kommuner har mottatt, og sortere dette til videre behandling, eksempelvis gjenvinning. Returselskapenes henteplikt begrenser seg til områder der medlemmene omsetter og leverer tilsvarende produkter, hvilket ikke nødvendigvis sikrer full geografisk dekning. Krav til gjenvinningsandeler fremgår av § 1-18a.

Ansvarsfordelingen i avfallsforskriften kapittel 1 suppleres av avtaler inngått mellom kommunen og returselskapene. I avtalene kan det sikres at kommunen får vederlag for det arbeidet som består i å samle inn/motta og sortere og oppbevare avfallet.

Både kommunen og produsentene har informasjonsforpliktelser etter forskriften. Kommunen skal informere husstander og bedrifter om at EE-avfall ikke skal kastes sammen med annet avfall og at den tar imot EE-avfall. Produsentene skal i alt sitt salgs- og informasjonsmateriell og for øvrig der det er hensiktsmessig, informere om at EE-avfall ikke skal kastes sammen med annet avfall. Det må fremgå hvor de aktuelle EE-produktene bør leveres ved kassering, at de inngår i et retursystem for innsamling og behandling og at de tas imot vederlagsfritt.

Forskriften fastsetter krav til gjenvinningsandel for returselskapene. Krav til gjenvinningsandel varierer mellom ulike produktgrupper.

4.3.3 Produsentansvar for batterier

Kapittel 3 i avfallsforskriften etablerer et system for innsamling, gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling av miljøskadelige batterier. Både blybatterier, portable batterier og industribatterier er omfattet av forskriften.

Forhandlere av batterier plikter å vederlagsfritt ta imot, sortere og oppbevare kasserte batterier av samme type de selger, jf. §§ 3-4 og 3-5; returselskapene plikter å hente batteriene hos forhandlerne og sørge for miljøforsvarlig behandling, jf. § 3-10 og produsentene er ansvarlige for å finansiere ordningen gjennom medlemskap i et godkjent returselskap, jf. § 3-7.

Returselskapenes innsamlingsplikt er knyttet til en viss andel av medlemmenes samlede import og produksjon. Returselskapene har en plikt til å rapportere og informere om import, innsamling og behandling av batterier.

Kommunen er i utgangspunktet ikke ment å ha noen rolle i produsentansvarsordningen for batterier. Likevel ender mange batterier opp i husholdningsavfallet. Spørsmålet er dermed om ansvaret knyttet til håndtering og behandling av batteriene etter at kommunen har samlet dem inn fra sluttbruker og sortert dem, påhviler produsentene. Konsekvensen av det vil være at produsentene plikter å

finansiere videre behandling i retursystemet, og at returselskapene plikter å utføre dette arbeidet. Ansvar for produsentansvarsavfall som havner i restavfallet er nærmere omtalt i punkt 6.3.

Den videre ansvars- og kostnadsfordeling mellom produsentene og kommunen fremgår av avtaler fremforhandlet mellom partene.

4.3.4 Produsentansvaret for emballasje

Norge har to produsentansvarsordninger for emballasje, rettet mot henholdsvis drikkevareemballasje og annen emballasje. Emballasje til drikkevarer er regulert gjennom panteordninger og avgifter, jf. avfallsforskriften kapittel 6 (se punkt 4.3.1 ovenfor). Annen emballasje var tidligere regulert gjennom frivillige avtaler mellom Miljøverndepartementet og næringslivet, men ble i 2017 forskriftsfestet, jf. avfallsforskriften kapittel 7.

Med emballasje menes i avfallsforskriften ethvert produkt og enhver engangsartikkel, som består av materialer av hvilken som helst art, brukt til innpakning, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter, jf. forskriftens § 7-3(a). Alle produsenter som tilfører mer enn 1000 kg emballasje årlig er pliktig til å være medlem av et godkjent returselskap som skal ivareta avfallshåndtering på deres vegne, jf. § 7-5(1). Dersom returselskapet ikke kan ivareta sine plikter forskriften, er produsenten selv ansvarlig for at pliktene oppfylles, jf. § 7-5(2). Produsenten er pålagt ansvar for avfallsforebygging, jf. § 7-6.

Returselskapene skal samle inn og motta en «rimelig mengde» av den typen emballasje som medlemmene deres har satt på det norske markedet når den ender opp som husholdnings- og næringsavfall, jf. § 7-9(1)(c). Innsamlingen skal foregå løpende og i hele landet, og Tolldirektoratets import- og eksporttall og data fra returselskapet om produsentenes innenlands produksjon skal være beregningsgrunnlag for innsamlet mengde avfall. Hva som utgjør en «rimelig mengde» er ikke uttrykkelig regulert, men man vil kunne få en pekepinn gjennom forskriftens uttrykkelige gjenvinningsmål, hvor det blant annet er fastsatt at 60 % emballasjekartong og 65 % emballasje av brunt papir skal gjenvinnes, jf. § 7-9(1)(d).

Returselskapet skal sørge for tilstrekkelig informasjon overfor forbrukere og næringslivsaktører om håndtering av emballasjeavfall, jf. § 7-10.

Returselskapene skal rapportere til Miljødirektoratet medlemmenes totale genererte mengde emballasje som er satt på det norske markedet, mengde emballasjeavfall som er innsamlet, behandlet og sendt videre til ulike typer disponering fordelt på innsamlingsområdene, beregnet på grunnlag av husholdnings- og næringsavfall, og samlede materialgjenvinningsandeler. Informasjonen skal kvalitetssikres før den rapporteres, jf. § 7-12.

5. Nærmere om ansvarsfordelingen mellom kommunene og produsentene

Det er store forskjeller mellom produktansvarsordningene hva gjelder ansvarsfordelingen mellom de involverte aktørene. Som nevnt, er det fleste produktansvarsordningene organisert slik at produsentene betaler et vederlag til returselskapet, som oppfyller produsentenes forpliktelser ved å stå for den praktiske avfallshåndteringen. Avfall som oppstår i husholdningene samles i stor grad inn av kommunen, med bakgrunn i kommunens plikt til å håndtere husholdningsavfall etter forurensingsloven § 30. Forholdet mellom kommunens og produsentenes/returselskapenes ansvar er

i liten grad berørt i forarbeidene til forurensingsloven § 30. En omtale finnes likevel i forarbeidene til lovens § 30 tredje ledd tredje punktum som kom inn i loven i 1996. Bestemmelsen åpner for at forurensningsmyndigheten i særlige tilfeller kan åpne for at andre samler inn avfall uten kommunens samtykke. Tanken var å legge til rette for retursystemer utenom kommunal regi.

I Ot.prp. nr. 48 (1995-1996) står følgende om lovendringen (s. 15 flg.):

«Parallelt med det kommunale ansvaret for innsamling av forbruksavfall gis næringslivet økt ansvar for avfall fra egne produkter, jf. St.meld. nr. 44 (1991-1992) Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling. Næringslivet har de siste årene, enten i medhold av forurensingsloven § 33 eller gjennom avtaler med Miljøverndepartementet, bl.a. fått ansvaret for å nå mål om gjenvinning av forskjellige avfallsfraksjoner.

Avfallsfraksjoner som næringslivet får eller tar ansvaret for, er i en del tilfeller forbruksavfall og omfattes således av det kommunale innsamlingsansvaret i § 30. Gjennomføring av næringslivets ansvar for gjenvinning m.m. av avfall som er forbruksavfall forutsetter derfor et nært samarbeid med kommunene.

Der næringslivet får ansvaret for å nå fastsatte mål for gjenvinning av bestemte avfallsfraksjoner, sørger næringslivet for at det legges til rette for returordninger for avfallet. Slike ordninger representerer et tilbud til kommunen om avsetning for utsorterte avfallsfraksjoner. Samtidig forutsetter ordningene at kommunen er villig til å sørge for separat innsamling av de aktuelle avfallsfraksjonene. Dersom kommunen er lite villig til å sørge for separat innsamling, og heller ikke er villig til å gi andre tillatelse til å stå for slik innsamling, kan det hindre effektiv gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme returordninger på avfallsfeltet.

En måte å løse slike hindringer på vil kunne være å pålegge kommunen å innføre ordninger for sortering av avfall i medhold av forurensingsloven § 30 første ledd annet punktum. Det er imidlertid en forutsetning for næringslivets oppnåelse av de fastsatte mål for gjenvinning at det etableres et visst kvalitets- og kvantitetsmessig nivå på kommunens innsamling, samt at avfallet etter sortering går til gjenvinning. Dersom denne forutsetningen skal sikres vil man måtte stille konkrete, detaljerte krav til kommunens sorteringsordninger med hjemmel i § 30 og/eller kvantitetsmessige krav til innsamling og levering til gjenvinning med hjemmel i forurensingsloven § 33. Detaljregulering av innsamlingen av avfallsfraksjonene er ikke ønskelig dersom det finnes mer fleksible alternativer, idet detaljerte regler lett kan komme til å begrense mulighetene for å etablere de til enhver tid mest kostnadseffektive løsningene. Kvantitetsmessige krav til innsamling og levering til gjenvinning er heller ikke ønskelig fordi dette vil føre til en uheldig dobbeltregulering der ansvarsfordelingen mellom kommunen og næringslivet blir uklar, idet begge får ansvar for å sørge for gjenvinningen av de samme avfallsfraksjonene. Departementet har på bakgrunn av dette kommet til at det er behov for en hjemmel for i særlige tilfeller å kunne oppheve kravet om kommunens samtykke til innsamling.

Den foreslåtte endringen i § 30 gir forurensningsmyndigheten adgang til i særlige tilfeller ved forskrift eller enkeltvedtak å bestemme at kommunens samtykke til innsamling av forbruksavfall ikke er nødvendig. Hjemmel vil ha sin viktigste funksjon i tilfeller der næringslivet får ansvar for å nå fastsatte mål for gjenvinning m.m. av avfallsfraksjoner som

omfatter forbruksavfall. Ved hjelp av den foreslåtte hjemmelen kan forurensningsmyndigheten sørge for at næringslivet får etablert innsamlingsordninger med en kvalitet og et omfang som sikrer oppnåelse av de fastsatte mål, uten at dette betinger noen form for detalj- eller dobbeltregulering.

Kommunens ansvar for, og rett til å bestemme over innsamlingen av forbruksavfall skal fremdeles være hovedregelen, jf. forurensningsloven § 30 første ledd første punktum. Hjemmelen for å oppheve kravet om kommunens samtykke til innsamling vil kun bli benyttet unntaksvis. I de aller fleste tilfellene forventes det at kommunene frivillig vil slutte opp om samfunnsøkonomisk lønnsomme innsamlingsordninger, idet disse vil gi gode avsetningstilbud som kommunene vil ønske å benytte seg av. ...

Et alternativ til oppheve kravet til kommunalt samtykke kunne ha vært å fullt ut oppheve det kommunale ansvar for det avfallet som næringslivet får eller tar ansvaret for, slik det er gjort i bl.a. Sverige og Tyskland. Departementet mener imidlertid at det er klare fordeler ved å opprettholde det kommunale hovedansvaret for innsamlingen av forbruksavfall. Det kommunale hovedansvaret er viktig for å sikre lokalt tilpassede, helhetlige løsninger for hver enkelt kommunes håndtering av forbruksavfallet.»¹⁰

Formuleringene i forarbeidene trekker i retning av at kommunen bærer en del av ansvaret for avfall underlagt et utvidet produsentansvar.¹¹ Formuleringene kan tolkes slik at plikten til innsamling fra sluttbruker er lagt på kommunen, og at etablerte returordninger gir kommunen mulighet til å få avsetning av *utsorterte fraksjoner*. Unntaket er de tilfeller det etableres innsamlingsordninger som går utenom kommunen. Selv om forarbeidene er forholdsvis klare på dette punkt, kan det hevdes at forarbeidene bare omtaler det organisatoriske ansvaret, og ikke adresserer hvem som skal bære det *finansielle ansvaret* for kommunens bidrag inn i returordningene. Det er lagt opp til at kommunen får ansvaret for å samle inn husholdningsavfallet, og sikre at avfall omfattet av produsentansvarsordningene sluses inn i ordningen gjennom returselskapene. Formålet er å sikre at avfallet skal bli håndtert og gjenvunnet på en miljøvennlig måte, i tråd med formålet om en sirkulær økonomi. Forarbeidene er imidlertid tause hva gjelder kommunens mulighet til å få dekket kostnadene forbundet med avfallshåndteringen. Hvorvidt kommunen skal ha full kostnadsdekning for kostnadene som har påløpt ved innsamling/mottak av avfall og eventuell sortering av relevante avfallsfraksjoner er derfor et nokså åpent spørsmål.

Det organisatoriske og finansielle ansvaret for produsentansvarsproduktene er beskrevet i avfallsforskriften. Det er imidlertid uklareheter hva gjelder den organisatoriske ansvarsfordelingen mellom kommuner, returselskaper og produsenter. For eksempel pålegger avfallsforskriften kapittel 1 om EE-avfall, både kommunen og produsenten informasjonsforpliktelser, uten at den nærmere ansvarsfordelingen er tydelig fastlagt. Videre er returselskapenes plikt for enkelte avfallsfraksjoner formulert slik at selskapet skal samle inn en «rimelig mengde» av den type avfall produsenten tilfører

¹⁰ Forarbeidene omtaler «forbruksavfall», hvilket omfatter det som i dag omtales som både husholdningsavfall og næringsavfall. Frem til 2004 hadde kommunen også ansvaret for innsamling og håndtering av næringsavfallet. Denne endringen har imidlertid liten relevans for spørsmålet vi her står ovenfor, nemlig grensedragningen mellom kommunens lovpålagte ansvar for håndtering av avfall og produsentenes ansvar for sine respektive avfallsfraksjoner.

¹¹ Tilsvarende Hjellnes Consult, *Europakommisjonens nye avfallspolitik*, s. 79: «[L]ovendringene stadfester etter vår oppfatning kommunenes delansvar for kildesortering og at dette ansvar ikke er ment å ligge på næringslivet alene når det gjelder EPR-ordninger.»

markedet. Når omfanget av selskapets henteplikt ikke er klart formulert, er det tilsvarende uklart hvor stor del av forpliktelsen som skal falle på kommunen. Hvilke plikter som påhviler kommunen med hensyn til sortering og oppbevaring av produsentansvarsavfallet er heller ikke klart formulert i avfallsforskriften. Eksempelvis heter det i avfallsforskriften § 7-9 at emballasjeavfall fra private innsamlere skal være «sortert, oppbevart og videresendt på en forsvarlig måte slik at det er egnet for videre behandling», uten at kommunens plikter er tilsvarende presisert.

Det organisatoriske ansvaret er likevel langt mer utførlig beskrevet enn det finansielle ansvaret etter produsentansvarsordningene. Det foreligger derfor en rekke uklarheter i regelverket. Illustrerende i så måte er returselskapenes plikt til vederlagsfri henting av avfall omfattet av produsentansvaret. Det følger av avfallsforskriften § 1-14 første ledd bokstav a at returselskapene skal «sørge for vederlagsfri henting av EE-avfall fra forhandlere og kommuner». For batterier er returselskapenes henteplikt er nærmere formulert i avfallsforskriften § 3-10(2), hvor det heter at «[r]eturselskap skal sørge for vederlagsfri henting av kasserte batterier *fra forhandlere*». Når man holder bestemmelsene opp mot hverandre, kunne det trekke i retning av at returselskapene ikke plikter å hente batterier vederlagsfritt fra kommunen, og at dette dermed ikke er dekket av produsentenes finansieringsplikt. En slik forståelse, hvor kommunen måtte betale for at returselskapene hentet batteriene, harmonerer imidlertid dårlig med ordningens formål, og kan neppe ha vært intensjonen.

Mangelen på regulering er likevel et langt et mer fremtredende problem enn de nevnte uklarheter. Produsentenes ansvar for å yte kommunen vederlag for arbeidet med å samle inn og sortere produsentansvarsavfall er i liten grad omtalt i avfallsforskriften. I praksis løses kostnadsfordelingen i avtaler mellom kommuner og returselskap.

Også Hjellnes Consult har pekt på uklarheter i reguleringen av det finansielle ansvaret:

«Det finansielle ansvaret omhandler ansvaret for å finansiere ordningen. Som beskrevet over, har kommunen en lovpålagt plikt til å samle inn husholdningsavfallet og det forventes også at kommunen gjør avfallet klart for materialgjenvinning. Returselskapene skal sørge for avsetning av avfallet ved å samle inn, behandle, gjenvinne eller materialgjenvinne gitte avfallstyper. Det vil derfor være en grensedragnings mellom kommunene og returselskapet om hvilke kostnader som skal dekkes av hvem. ... Imidlertid har ikke forurensningsmyndigheten lagt seg opp i grensedragningen mellom kommune og EPR-ordning hverken gjennom forurensingsloven, avfallsforskriften eller bransjeavtalene i dag.»¹²

Svakhetene ved dagens lov- og forskriftsreguleringen gjør at kommunen ikke får gehør hos returselskapene for det syn at selskapene skal dekke de fulle kostnader forbundet med håndtering av produsentansvarsavfallet. Som konsekvens bestemmer returselskapene langt på vei hvor mye de vil betale for kommunens bidrag inn i ordningen. Kommuner som leverer utsorterte avfallsfraksjoner til produsentansvarsordningene får dermed ikke dekket de fulle kostnader forbundet med dette. Av den grunn faller også interessen for å investere i bedre teknologiske og organisatoriske løsninger for bedre utsortering av avfallet.

¹² Hjellnes Consult AS, Europakommisjonens ny avfallspolitikk: Konsekvenser for kommunene ved endringer i produsentansvar (2015) s. 75

6. Svakheter ved dagens regulering

6.1 Uklar fordeling av roller og ansvar

Mens flere av produsentansvarsordningene tidligere var basert på avtaler mellom myndighetene og produsenter/returselskap, er produsentansvaret nå i stor grad regulert i forskrift. Ettersom avfallsforskriften ikke er klar på fordelingen av ansvar mellom produsent/returselskap og kommunen, må den nærmere fordelingen fastlegges i avtaler mellom kommunen og returselskapene. Det er i stor grad overlatt til aktørene å komme til enighet om den nærmere fordelingen av de organisatoriske og finansielle byrdene. Forhandlingene mellom kommunen og returselskapene er utfordrende, ettersom partene har et ulikt syn på hvilke plikter som følger av produsentansvaret, og hvordan de kostnader som oppstår skal dekkes.

Hvis krav til aktørene fremgår tydeligere i lov og forskrift, vil det redusere behovet for bransjeavtaler. Det kan likevel være hensiktsmessig å benytte avtaler for å regulere den praktiske gjennomføringen av produsentansvaret og for å lette samarbeidet mellom de enkelte aktører. Det kan være snakk om å regulere nærmere detaljer i avtale, knyttet til forhold slik som frekvens for henting, kvalitet på avfallet mv.

6.2 Produsentene dekker ikke de fulle kostnader forbundet med produsentansvarsordningene

Formålet med produsentansvaret tilsier at produsentene/returselskapene skal dekke de kostnader kommunen har med å håndtere avfall omfattet av produsentansvarsordningene. En slik finansieringsplikt følger ikke klart av dagens regelverk, og det er behov for en tydeligere forankring i lov- og forskrift. Et alternativ er den løsning som er valgt i Sverige, hvor det følger av loven kommunene har ansvar for å samle inn og håndtere husholdningsavfall, *med unntak av avfall underlagt et produsentansvar*. Ved å klargjøre på denne måten at produsentansvarsavfall ikke er kommunens ansvar, vil en sikre en tydelig plassering av ansvaret på produsent. I den grad kommunen likevel bistår ved innsamling og håndtering av slike avfallsfraksjoner, vil det være snakk om å yte en tjeneste mot betaling. Betalingen vil i et slikt tilfelle måtte fastsettes på en slik måte at den ikke kommer i strid med statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61. Dette er særskilt påpekt i utredningen om det svenske produsentansvaret (med henvisning til statsstøtteforbudet i TFEU):

«Om kommunerna ska åta sig uppdrag att samla in utsorterat avfall på uppdrag av någon som har ett insamlingssystem med tillstånd måste detta ske med fullständig kostnadstäckning. Det framgår av respektive förordning (1 §) att producenterna har såväl operativt som finansiellt ansvar samt att den enskilde som vill lämna förpackningsavfall till systemet ska kunna göra det enkelt och utan att betala något. I och med detta ska kommunens insatser vara finansierade och vare sig belasta avfallstaxan eller det kommunala skattekollektivet. I princip ska kommunerna ha full kostnadstäckning för sådana uppdrag som de åtar sig i annat fall är det fråga om stödåtgärder till en enskild aktör. Sådana stödåtgärder torde stå i strid med såväl regeln om otillbörligt stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § KL som reglerna om statsstöd i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget).»¹³

¹³ Guide #22 - Rättsliga förutsättningar för kommunen att samla in förpackningsavfall och returpapper (Avfall Sverige, november 2019) s. 7.

Et annet alternativ er å lovfeste kommunens organisatoriske ansvar, men overlate det finansielle ansvaret til produsentene.

6.3 Kostnader ved produsentansvarsavfall i restavfallet dekkes ikke fullt ut av produsentene

Mye avfall underlagt produsentansvar havner i restavfallet, grunnet manglende kunnskap eller feil håndtering. Kommunen kommer dermed i besittelse av produsentansvarsavfall, slik som batterier, gjennom innsamling av husholdningsavfall og tilsvarende avfall fra næringslivet. Kommunen tar nødvendige grep for å sikre at slikt avfall sikres en forsvarlig videre behandling, både av hensyn til gjenbruk og skadebegrensning. I hvilken grad kommunen skal ha dekket kostnadene forbundet med slik håndtering er i liten grad regulert i avfallsforskriften. Kostnader forbundet med innsamling kan dekkes gjennom avfallsgebyret, ettersom dette ikke medfører ekstrakostnader for kommunen. Når husholdningene unnlater å sortere ut dette avfallet, kan det også hevdes at de aktuelle innbyggerne må være å anse som «forurensere» med den konsekvens at kostnaden ved innsamlingen bør bæres gjennom renovasjonsgebyret. Det kan imidlertid vurderes om produsentene bør dekke kostnadene forbundet med den etterfølgende sorteringen. De utsorterte avfallsfraksjoner bør under enhver omstendighet sluses inn i retursystemet, og være omfattet av produsentansvaret.

6.4 Kostnader som følge av forsøpling dekkes ikke av produsentene

Et særlig spørsmål er om produsentene også bør bære kostnadene forbundet med opprydningstiltak etter forsøpling. Et slikt ansvar påhviler ikke produsentene i dag. I forurensingsloven § 28 er det nedfelt et forbud mot forsøpling, og den som overtrer forbudet skal sørge for nødvendig opprydning. Kommunene har ansvar for opprydding og tiltak mot forsøpling, jf. § 35. Tilsvarende ansvar påligger næringsvirksomhet innenfor egne anlegg. Kommunen har myndighet til å pålegge den som har forsøplet å rydde opp og bekoste opprydningskostnadene, jf. forurensingsloven § 37. Kommunen har ansvaret for å iverksette tiltak og sikre opprydning av forsøpling, jf. forurensingsloven § 35. Parallelt med kommunens ansvar, finnes private initiativ, slik som Hold Norge Rent og Aksjon for redusert marin forsøpling. Returselskapene deltar i retursamarbeidet LOOP, og bidrar dermed indirekte til å finansiere noe av det opprydningsarbeidet som foregår.

6.5 Ordningene legger til rette for «kirsebærplukking»

Et problem i dagens ordning er at produsentenes ansvar ikke sammenfaller med den totale mengden produkter produsentene bringer på markedet. Innsamlingsplikten er gjerne knyttet opp mot medlemsselskapenes markedsandel, snarere enn den totale mengden produkter bragt på markedet.

Dette legger til rette for «kirsebærplukking» og taktiske vurderinger fra returselskapene, ved at de har insentiver til å hente avfall i sentrale strøk. Videre skaper dette en usikkerhet rundt om, og eventuelt når, avfall vil bli hentet. Konsekvensen av manglende henting i grisgrendte strøk, eller oppsigelser av avtaler basert på kvalitet eller avstand, er at kommunen blir sittende igjen med ansvaret for avfallsfraksjoner omfattet av produsentansvaret. Særlig EE-avfall har undertiden hopet seg opp hos kommuner og kommunale avfallsselskaper.

Returselskapene har videre insentiver til å hente inn avfall av positiv verdi, snarere enn avfall med negativ verdi og potensielt høye behandlingskostnader. Disse formene for «kirsebærplukking»

forsterkes av konkurransesituasjonen returselskapene imellom. For å vinne markedsandeler og sikre profitt, har selskapene en interesse i å holde kostnadene nede.

Et virkemiddel mot «kirsebærplukking» kan også være å forskriftsfeste at alle produkter omfattet av ordningen og som blir kassert er en del av produsentenes/returselskapenes ansvar, uavhengig av de målsetninger som settes til gjenvinning. Returselskapets plikt er for enkelte avfallsfraksjoner formulert vagt – som at en «rimelig mengde» av avfallet må samles inn. Når produsentene bare har ansvar for deler av de relevante avfallsfraksjoner, innebærer det at selskapene har insentiver til å samle inn avfall med positiv verdi i sentrale strøk, og at kommunen og også avfallsbesittere blir ansvarlig for avfallskategorier som er omfattet av et utvidet produsentansvar.

Returselskapenes innsamlingsforpliktelser må være klart definert. Hvis innsamlingsplikten ikke omfatter alt det avfall som settes på markedet, vil håndtering av overskytende avfall være et kommunalt ansvar når det er tale om husholdningsavfall. For øvrig vil avfallsbesitter selv måtte bekoste avfallshåndteringen. Å ha ordninger der produsenten har ansvaret for en viss prosentandel av avfallet som oppstår, mens det overskytende er overlatt til kommunen eller avfallsbesitter, harmonerer dårlig med prinsippet om at «forurenseren skal betale».

6.6 Det mangler pålitelige data for omsatt, innsamlet og gjenvunnet materiale

For at produsentansvarsordningen skal fungere etter sin hensikt, må det foreligge korrekt informasjon om mengde produsentansvarsavfall bragt på markedet samt innsamlet og gjenvunnet materiale. I dag er det store variasjoner med hensyn til hvordan tallgrunnlaget for generert mengde avfall innen hver avfallsfraksjon innhentes og kvalitetssikres. For enkelte produkttyper finnes ikke fullgode oversikter over hvor mye den enkelte produsent tilfører markedet, og det er dermed vanskelig å kontrollere at forpliktelsene etter avfallsdirektivet blir oppfylt på en tilfredsstillende måte.

7. Lovligheten av dagens finansiering av produsentansvarsordningen

7.1 Innledning

Vi har blitt bedt om å vurdere om dagens ordning, hvor kommunen ikke får full kostnadsdekning for håndtering av produsentansvarsavfall, kan tenkes å innebære ulovlig statsstøtte eller være i strid med selvkostregelverket, alternativt EØS-rettens avfallsdirektiver. Disse regelsettene drøftes enkeltvis i det følgende. En gjennomgående problemstilling i de videre drøftelsene er uklarhetene i dagens regelverk hva gjelder den nærmere fordelingen av roller og ansvar mellom de ulike aktørene innen produsentansvarsordningene. Disse uklarhetene gjør at det er vanskelig å konkludere med at kommunen overtrer gjeldende lov- og forskrifter når de bidrar inn i produsentansvarsordningene.

7.2 Statsstøtteregelverket

Spørsmålet i det følgende er hvorvidt kommunenes bidrag inn i produsentansvarsordningene kan tenkes å utgjøre ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61.

Statsstøtteforbudet skal sikre like konkurransevilkår i EØS-området, ved å hindre at enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer ved overføringer fra staten, oppnår fordeler som foretaket ikke ville oppnådd i markedet. EØS-avtalen artikkel 61(1) oppstiller i utgangspunktet et forbud mot statsstøtte.

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrier eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene» (EØS-avtalen art. 61(1))

For at det skal foreligge statsstøtte, må følgende vilkår være oppfylt:

1. Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (støttebegrepet)
2. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte)
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
4. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransevidningsvilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet).

Samtlige vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal være i strid med statsstøtteforbudet. Hvis samtlige vilkår er oppfylt, vil støtten i utgangspunktet være forbudt. Statsstøtte kan likevel være nødvendig for å nå legitime målsetninger, så artikkel 61(2) og (3) åpner for at støttetiltak på visse vilkår kan være forenlige med EØS-avtalens formål.

Når det gjelder kommunens bidrag inn i produsentansvarsordningene er det særlig spørsmålet om hvorvidt dette utgjør støtte som må vurderes nærmere. *Støttebegrepet* er tolket vidt, og omfatter både økonomiske fordeler og fritak fra økonomiske forpliktelser som normalt ville vært belastet foretakets budsjetter og som mottaker ikke ville fått under vanlige markedsforhold. Støtte i form av en naturalytelse til mottaker vil gjennomgående innebære en økonomisk fordel for sistnevnte. Dette kan imidlertid være annerledes hvis ytelsen inngår i et gjensidig bebyrdende kontraktsforhold, der det offentlige mottar en motytelse. Hvis det offentlige agerer på tilsvarende måte som en privat markedsaktør, er disposisjonen ikke omfattet av statsstøtteregelverket. Dette omtales gjerne som «markedsaktørprinsippet», jf. like nedenfor.

Hvis kommunen påtar seg forpliktelser under produsentansvarsordningene uten å kreve (full) betaling for det vil dette kunne utgjøre støtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Dette vil være tilfellet dersom kommunen utfører arbeid som går ut over de forpliktelser som påhviler kommunen etter lov- og forskrift. Dette vil i så fall være en tjeneste som tilbys returselskapene, og det må svares et markedsmessig vederlag. Hvis kommunen yter slike tjenester uten å kreve (fullt) vederlag, innebærer det at produsenter og/eller returselskap med dette får fritak fra økonomiske forpliktelser som normalt ville vært belastet foretakets budsjetter og som de ikke ville fått under vanlige

markedsforhold. Som skissert ovenfor (punkt 5) mangler en klar regulering av ansvarsfordelingen mellom produsenter/returselskap og kommunen. Uklarhetene i regelverket gjør at det er vanskelig å konkludere helt tydelig med at kommunen utfører oppgaver og dekker kostnader som reelt sett påhviler produsentene. Derfor kan vi heller ikke si med sikkerhet at produsentene og/eller returselskapene får «støtte» på dette grunnlag. Skulle det derimot bli avklart at produsentene etter loven har hatt et større ansvar for å finansiere kommunens håndtering av produsentansvarsavfallet, kan kommunen bli ansett å ha foretatt en ulovlig støttetildeling. Hovedregelen er da at ulovlig støtte skal tilbakebetales med rente og rentes rente.¹⁴

Grenseflaten mellom det kommunale ansvaret for å håndtere avfall fra husholdningene og produsentansvaret er ikke klar. Ettersom regelverket er uklart hva gjelder den nærmere ansvarsfordelingen, legges det opp til at ansvarsfordelingen skal løses i forhandlinger mellom partene. Kommunene må dermed påse at de heller ikke yter støtte til produsenter/returselskaper når de fremforhandler slike avtaler. For å gå klar av støtteforbudet, må kommunen opptre i tråd med det såkalte «markedsaktørprinsippet», hvilket innebærer at kommunen må handle på samme måte som en sammenlignbar, rasjonell og profittorientert privat aktør ville ha gjort under lignende omstendigheter. Kommunen står dermed ikke fritt til å tilby sine tjenester på mer fordelaktige vilkår enn en slik privat aktør ville ha gjort. Når det er sagt, må det bemerkes at forhandlingssituasjonen preges av at partene er grunnleggende uenige i hva som utgjør det rettslige utgangspunktet – ansvarsfordelingen mellom aktørene etter loven. Kommunen insisterer, med loven i hånd, på at produsent/returselskap skal dekke kommunens fulle kostnader ved innsamling og håndtering av produsentansvarsavfallet, mens dette bestrides av returselskapene. Det innebærer at det vil være en nokså stort handlingsrom for kommunen når den inngår avtaler, uten at avtalen vil innebære noen «fordel» for avtalemotparten.

For at en fordel skal anses som *gitt av staten eller av statsmidler* må to kumulative vilkår være oppfylt. For det første må fordelen ytes direkte eller indirekte ved hjelp av statsmidler, for det andre må fordelen tilskrives staten.¹⁵ Etter statsstøttereglene er stat og kommune likestilt. Kommunal håndtering av produsentansvar vil gjennomgående innebære en belastning på offentlige budsjetter, og derfor involvere «statsmidler». Begrepet statsmidler favner også om støtte gitt av foretak som er eid eller kontrollert av offentlige myndigheter. I kravet om at støtten må tilskrives det offentlige (være «imputable to the state»), ligger at beslutningen om å gi støtte må være foretatt av offentlige myndigheter. Dette vilkåret vil være oppfylt selv om avfallshåndteringen er organisert gjennom et interkommunalt selskap.

Selektivitetskriteriet innebærer at støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester. Et tilskudd til ett eller flere identifiserbare foretak vil ofte være å betrakte som et selektivt tiltak, med mindre støtten omfatter enhver virksomhet som, i lys av ordningens formål, befinner seg i en tilsvarende faktisk og rettslig situasjon. En støtte til returselskaper/produsenter i form av gunstige avtalevilkår, vil måtte antas å oppfylle vilkåret om selektivitet.

Konkurranseevridnings- og samhandelsvilkåret behandles ofte under ett, selv om det innholdsmessig dreier seg om to forskjellige vilkår. Fellesnevneren er likevel at terskelen etter rettspraksis ligger

¹⁴ Det rettslige grunnlaget for tilbakebetaling finnes både i nasjonal rett og i EØS-retten. Lov om offentlig støtte § 5, forskrift om offentlig støtte § 5 og ODA-protokoll 3, del II artikkel 14 angir når og hvordan ulovlig støtte skal tilbakebetales.

¹⁵ Se for eksempel sak C-482/99, Stardust Marine [2002] premiss 24.

forholdsvis lavt. Det er ikke noe krav om at konkurransen rent faktisk må vris og at samhandelen vil bli påvirket som følge av støtten. Det er tilstrekkelig at støtten truer med å vri konkurransen. Potensiell samhandelspåvirkning kan etter retts- og kommisjonspraksis bli å konstatere på to måter, direkte og indirekte samhandelspåvirkning. Den direkte vurderingen knytter seg til markedet for salget av den aktuelle varen eller tjenesten og om dette er et overveiende nasjonalt eller lokalt marked eller om en andel av den samlede etterspørselen kommer fra andre EØS-stater. Indirekte samhandelspåvirkning skal vurderes ut fra sannsynligheten for at støtten har mer enn bare en marginal effekt på grenseoverskridende investeringer eller etableringer. Med andre ord vurderes sannsynligheten for at utenlandske aktører skal gå inn i samme type virksomhet i samme geografiske område. Bare rent unntaksvis vil støtte til produsenter måtte antas å ha rent interne virkninger, ettersom produkter omfattet av produsentansvarsordningene gjerne omsettes i et internasjonalt marked. Heller ikke støtte til returselskapene vil måtte antas kun å ha virkninger internt i Norge, ettersom også utenlandske aktører kan operere i dette markedet.

Statsstøttereglene kommer bare til anvendelse der mottakeren av offentlige midler er et *foretak*. Foretaksbegrepet er ikke definert i EØS-avtalen, men det fremgår av protokoll 22 til EØS-avtalen at enhver enhet som utøver virksomhet av handelsmessig eller økonomisk art er et foretak. Definisjonen er på linje med EU- og EFTA-domstolens praksis om foretaksbegrepet.¹⁶ Det følger av fast rettspraksis at et foretak er enhver enhet som driver økonomisk aktivitet. I denne vurderingen er det ikke avgjørende hvordan virksomheten er organisert og om den drives med overskudd for øyet eller på ideelt grunnlag. Enhetens rettslige status eller finansieringsmåte er heller ikke av betydning.¹⁷ Det er lite tvilsomt at både produsenter og returselskaper utøver økonomisk aktivitet, og dermed er å anse som «foretak» etter statsstøttereglene.

Oppsummeringsvis vil den statsstøtterettslige vurderingen avhenge av om produsentene eller returselskapene mottar støtte ved at de fritas fra økonomiske forpliktelser som normalt ville vært belastet foretakets budsjetter og som de ikke ville fått under vanlige markedsforhold. Det kan vanskelig konkluderes helt tydelig med at kommunen utfører oppgaver og dekker kostnader som reelt sett påhviler produsentene, ettersom ansvarsfordelingen etter gjeldende lov og forskrift er svært uklar. Likevel kan kommunen bli å anse som støttegiver dersom den unnlater å opptre i tråd med markedsaktørprinsippet, og tilbyr sine tjenester på vilkår som er mer fordelaktige enn det en sammenlignbar, rasjonell og profittorientert privat aktør ville antas å ha gjort under lignende omstendigheter.

I den grad det foreligger statsstøtte, vil denne neppe kunne anses som forenlig med EØS-avtalens funksjon, jf. EØS-avtalen artikkel 61(2) og (3). Støtte til produsenter og returselskaper vil stride mot det sentrale formålet bak produsentansvarsordningene, som er å skape incentiver for produsenter til å lage mer miljøvennlige produkter. For å oppfylle dette formålet bør alle kostnader forbundet med innsamling/mottak, håndtering og gjenvinning av produsentansvarsavfall bæres av produsentene, og ikke av det offentlige.

7.3 Selvkostprinsippet i forurensingsloven, avfallsforskriften og selvkostforskriften

Kommunene skal dekke kostnadene ved renovasjon gjennom avfallsgebyret, jf. forurensingsloven § 34. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

¹⁶ Sak E-8/00 *LO v KS* avsnitt 62 og sak 41/90, *Höfner* premiss 21

¹⁷ Forente saker C-180/98 til C-184/98 *Pavlov* premiss 74.

«Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunens kostnader.»

Gebyret er basert på et selvkostprinsipp, som innebærer at alle kostnader forbundet med avfallshåndteringen skal dekkes, men at kommunen ikke skal gå med overskudd. Beregningen av gebyret er nærmere regulert i avfallsforskriften kapittel 15. Paragraf 15-3 annet ledd lyder slik:

«Avfallsgebyret fastsettes slik at det svarer til de totale kostnadene kommunene påføres ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Det skal sikres full kostnadsdekning. Kommunen skal ikke ha fortjeneste på slik avfallshåndtering. Kun kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret.»

Forurensningsloven § 34 annet ledd fastsetter at «[k]ommunen bør fastsette differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning». Differensierte avfallsgebyrer kan stimulere innbyggerne til å sortere avfallet og levere grovavfall på gjenvinningsstasjoner. Differensiering av gebyret innebærer i praksis at gebyret fastsettes slik at prisen avhenger av henholdsvis avfallstype (sorterte fraksjoner, restavfall), avfallsvolum (hentefrekvens, størrelse på avfallsbeholder, vekt) og avfallsløsning (gjenvinningsordninger som tas i bruk).¹⁸

Av kommunens mange oppgaver og plikter, er det kun håndteringen av husholdningsavfall som kan dekkes over avfallsgebyret. Det innebærer kommunens plikt til bl.a. å håndtere farlig avfall fra næringslivet ikke kan dekkes over avfallsgebyr til husholdningene. Kommuner som selger avfallstjenester i markedet, må sikre at det ikke finner sted noen ulovlig krysssubsidiering mellom den lovpålagte avfallshåndteringen og den kommersielle delen.

Selvkost er nærmere definert i selvkostforskriften (FOR-2019-12-11-1731) § 2:

«Selvkost er kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for, og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesten, skal ikke inngå i selvkost.

Inntekter som knytter seg til kostnader som omfattes av selvkost, skal trekkes fra.»

Selvkostforskriften regulerer også det nærmere beregningsgrunnlaget, og hvilke kostnader og inntekter som skal inngå. Kommuner kan for eksempel ha inntekter fra omsetning av sluttprodukter som stammer fra håndteringen av lovpålagt avfall. For det tilfellet at kommunens avfallshåndtering genererer slike inntekter, vil disse inngå i regnskapet for beregningen av avfallsgebyret. Det er altså nettokostnadene – kostnadene ved avfallshåndteringen fratrasket inntektene – som kan kreves dekket av kommunens innbyggerne. Salg av avfall gir seg dermed utslag i lavere renovasjonsgebyr for innbyggerne.

¹⁸ Se nærmere Miljødirektoratets veileder om beregning av kommunale avfallsgebyr punkt 4.2

Hvorvidt kommunen kan dekke de kostnader som pådras ved håndtering av produsentansvarsavfall over avfallsgebyret beror på en tolkning av forurensingsloven § 34 første ledd og avfallsforskriften § 15-3 annet ledd. Av sistnevnte bestemmelse fremgår at det kun er «kostnader ved og inntekter fra lovpålagt håndtering av husholdningsavfall skal inngå i beregningen av avfallsgebyret». Dette innebærer at kommunen ikke kan dekke det finansielle ansvaret som påhviler produsentene etter produsentansvarsordningene gjennom avfallsgebyret. Det er dermed klart at det vil være i strid med selvkostprinsippet i lov- og forskrift dersom kommunen skulle påta seg å dekke de fulle kostnader forbundet med å håndtere og gjenvinne produsentansvarsavfall, og kreve dette dekket over renovasjonsgebyret. Hvilket ansvar som påhviler produsentene er imidlertid ikke klart angitt i forurensingsloven og avfallsforskriften, jf. punkt 5 ovenfor. Det følger ikke klart av loven at kommunen skal ha full dekning for de kostnader som påløper ved å håndtere relevante avfallsfraksjoner.

Hjellnes Consult skriver følgende:

«Etter vårt syn er det mer i samsvar med § 34 om kommunene dekker sine kostnader over avfallsgebyret og at bidraget fra EPR-ordningene betraktes som en fremforhandlet inntektsstrøm på samme måte som for en hvilken som helst annen fraksjon (eksempelvis metallavfall eller blandet fiberfraksjon) som kommunene avhender.»¹⁹

Argumentet synes å hvile på det syn at det ikke følger av dagens regulering en plikt for produsent/returselskap til å dekke kommunens fulle kostnader ved å håndtere avfallsfraksjoner underlagt et utvidet produsentansvar. Vi er noe mer forbeholdne på dette punkt. Selv om plikten til full kostnadsdekning ikke følger klart av dagens regelverk, kan formålet bak produsentansvarsordningene likevel tilsi at kommunen har krav på kostnadsdekning. Å overlate spørsmålet til partene gjennom forhandlinger, er ingen tilfredsstillende løsning, ettersom returselskapene har en klar interesse i å betale minst mulig for kommunens bidrag inn i ordningen.

Uklarhetene i dagens lov- og forskriftsverk gjør likevel at det er vanskelig å konkludere klart med at selvkostprinsippet i lov og forskrift overtres dersom kommunen krever deler av utgiftene ved håndtering av produsentansvarsavfall dekket over avfallsgebyret, heller enn å velte kostnaden over på produsent eller returselskap. Dette tilsier at ansvarsfordelingen bør fastsettes klarere i lov- og forskrift.

7.4 EU/EØS-rettens direktiver på avfallsområdet

7.4.1 Innledning

Det EU/EØS-rettslige rammeverket ble presentert i punkt 3. EØS-rettens avfallsregelverk er, for så vidt gjelder produsentansvaret, gjennomført i norsk rett gjennom forurensingsloven, avfallsforskriften og bransjeavtaler. Gjeldende produsentansvarsordninger synes å gjennomføre de forpliktelser som følger av gjeldende avfallsdirektiver på en tilfredsstillende måte. Forutsetningen er likevel at avfallsforskriften tolkes i lys av direktivene i tråd med prinsippet om direktivkonform

¹⁹ Hjellnes Consult AS, Europakommisjonens ny avfallspolitikk: Konsekvenser for kommunene ved endringer i produsentansvar (2015) s. 82

tolkning.²⁰ For at ordningen skal virke i tråd med formålene, må også aktørene overholde de forpliktelser som følger av lov, forskrift og avtaleverk.

Ved EUs avfallspakke i 2018 ble de sentrale avfallsdirektivene endret. Det ble fastsatt skjerpede gjenvinningsmål for visse avfallsfraksjoner, som emballasje, og disse må implementeres nasjonalt. Endringsdirektivene berørte også produsentansvaret. Av særlig betydning er endringsdirektiv 2018/851, som endret rammedirektivet for avfall gjennom å pålegge statene utvidede og mer detaljerte forpliktelser ved innrettingen av nasjonale produsentansvarsordninger. Direktivet gir likevel medlemsstatene noe handlingsrom når det gjelder den nærmere organiseringen av produsentansvaret, slik at det er mulighet for tilpasning til nasjonale forhold. Blant annet er det overlatt til den enkelte stat å avgjøre om produsentansvaret skal innebære et rent finansielt ansvar, eller også omfatte ansvaret for organisering og gjennomføringen av ordningen.

Det reviderte avfallsdirektivet er EØS-relevant, og må forventes å bli inntatt i EØS-avtalen. Reglene i avfallsforskriften vil måtte endres for å gjennomføre kravene i direktiv 2018/851. Direktivet oppstiller en plikt til å oppstille en klar fordeling av roller og ansvar mellom de aktører som er involvert i produsentansvaret og stiller forholdsvis detaljerte krav til produsentens finansielle ansvar. De relevante kravene gjennomgås i det følgende.

7.4.2 Klarere fordeling av roller og ansvar

Det fremgår av det reviderte rammedirektivet for avfall at medlemsstatene skal definere roller og ansvar for de aktører som deltar i gjennomføringen av produsentansvarsordningene, jf. art. 8a(1)(a):

«define in a clear way the roles and responsibilities of all relevant actors involved, including producers of products placing products on the market of the Member State, organisations implementing extended producer responsibility obligations on their behalf, private or public waste operators, local authorities and, where appropriate, re-use and preparing for re-use operators and social economy enterprises»

Det er særlig grenseflaten mellom kommunens og returselskapenes ansvar som krever en klarere regulering i lov eller forskrift. I dag er mye overlatt til forhandlinger mellom kommuner og returselskaper, og erfaringen viser at returselskapene langt på vei anser dette som en frivillig løsning snarere enn en konkretisering av rettslige forpliktelser. Behovet for regulering omfatter både det organisatoriske og finansielle ansvaret. Det kan fremdeles være hensiktsmessig at kommunen bærer deler av det organisatoriske ansvaret i produsentansvarsordningene, men i et slikt tilfelle må likevel det finansielle ansvaret løftes over på produsenten, jf. nærmere nedenfor.

7.4.3 Produsentene må dekke mer av kostnadene forbundet med produsentansvarsavfallet

Det følger av det reviderte rammedirektivet for avfall at vederlaget produsentene betaler skal dekke kostnader knyttet til separat innsamling, måloppnåelse, informasjonsformidling, datainnsamling og rapportering. Dette vederlaget skal der det er mulig differensieres med hensyn til produktets

²⁰ Prinsippet om EØS-konform tolkning ble klart fastslått av EFTA-domstolen i sak E-1/07, A.

varighet, mulighet for ombruk/reparasjon, gjenvinnbarhet og innhold av farlige stoffer, jf. det reviderte rammedirektivet for avfall artikkel 8a(4)(a):

«Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer of the product to comply with its extended producer responsibility obligations: ... cover the following costs for the products that the producer puts on the market in the Member State concerned:

- costs of separate collection of waste and its subsequent transport and treatment, including treatment necessary to meet the Union waste management targets, and costs necessary to meet other targets and objectives as referred to in point (b) of paragraph 1, taking into account the revenues from re-use, from sales of secondary raw material from its products and from unclaimed deposit fees,*
- costs of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2,*
- costs of data gathering and reporting in accordance with point (c) of paragraph 1.”²¹*

Direktivet åpner for at statene kan gjøre unntak fra ovennevnte kostnadsfordeling i særlige tilfelle:

«Where justified by the need to ensure proper waste management and the economic viability of the extended producer responsibility scheme, Member States may depart from the division of financial responsibility as laid down in point (a), provided that:

(i) in the case of extended producer responsibility schemes established to attain waste management targets and objectives established under legislative acts of the Union, the producers of products bear at least 80 % of the necessary costs;

(ii) in the case of extended producer responsibility schemes established on or after 4 July 2018 to attain waste management targets and objectives solely established in Member State legislation, the producers of products bear at least 80 % of the necessary costs;

(iii) in the case of extended producer responsibility schemes established before 4 July 2018 to attain waste management targets and objectives solely established in Member State legislation, the producers of products bear at least 50 % of the necessary costs,

and provided that the remaining costs are borne by original waste producers or distributors.”

Utgangspunktet er like fullt at produsenten skal bære kostnadene forbundet med separat innsamling, transport og videre håndtering av produsentansvarsavfall, og videre bære kostnadene forbundet med informasjon til avfallsbesittere og rapportering.

Hvis kommunene skal bidra inn i returordningen, eksempelvis ved å samle inn og sortere produsentansvarsavfall, må en sørge for at produsentene ikke må dekke kostnader utover det som er

²¹ Denne forpliktelsen gjelder ikke utvidet produsentansvar for EE-avfall, kasserte kjøretøy eller kasserte batterier, jf. punkt 3.2 ovenfor.

nødvendig for å sikre tjenesten på en effektiv måte, jf. direktiv 2018/851 (endringsdirektivet til rammedirektivet for avfall) preambelens premiss 24:

«In cases where public authorities are responsible for organising the operational aspects of managing waste from products that are subject to extended producer responsibility schemes, those services should be provided in a cost-efficient manner and the financial responsibility of producers of products should not exceed the costs necessary to provide those services. Such costs should be established in a transparent way between the actors concerned, including producers of products, their organisations and public authorities.»²²

EUs reviderte avfallsdirektiv krever ikke at produsentene skal bære kostnadene forbundet med innsamling og sortering av de avfallsfraksjoner som havner i restavfallet, jf. formuleringen «separate collection». Direktivet krever heller ikke at produsentene skal dekke kostnadene forbundet med opprydningstiltak. EUs direktiv om plastprodukter krever innføring av medansvar for forsøpling i produsentansvarsordninger innen 5. januar 2023 for enkelte emballasjeprodukter av plast, jf. punkt 3.6 ovenfor.

Antallet produsenter som drar fordel av produsentansvaret uten å bidra med sin del av kostnadene («gratispassasjerer») må begrenses. Hvorvidt alle produsenter skal være forpliktet til å finansiere produsentansvarsordningene, eller om det skal gjøres unntak for produsenter som bringer på markedet (*de minimis*-unntak) må vurderes særskilt. Det reviderte avfallsdirektivet åpner i noen grad for en slik differensiering, jf. art. 8a(1)(d):

«ensure equal treatment of producers of products regardless of their origin or size, without placing a disproportionate regulatory burden on producers, including small and medium-sized enterprises, of small quantities of products.»

7.4.4 Statene må hindre “kirsebærplukking”

For å hindre at returselskapene oppfyller sin innsamlingsforpliktelse ved å samle inn avfall av positiv verdi i sentrale strøk, må deres forpliktelser defineres tydelig, både med hensyn til geografi og produktkategori. En slik forpliktelse følger av det reviderte avfallsdirektivet artikkel art. 8(3)(a), hvor det kreves at selskapene:

«(a) has a clearly defined geographical, product and material coverage without limiting those areas to those where the collection and management of waste are the most profitable...»

Videre skal det etter bokstav b sikres at selskapene:

“provides an appropriate availability of waste collection systems within the areas referred to in point (a)”

Det følger av EUs reviderte rammedirektiv for avfall at statene skal sette avfallshåndteringsmål som minst svarer til de mål som er fastsatt i de relevante EU-direktiver, slik at statene også kan fastsette høyere mål, jf. artikkel 8a(1)(b):

²² Preambelen premiss 24

«in line with the waste hierarchy, set waste management targets, aiming to attain at least the quantitative targets relevant for the extended producer responsibility scheme as laid down in this Directive, Directive 94/62/EC, Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council (5), and set other quantitative targets and/or qualitative objectives that are considered relevant for the extended producer responsibility scheme;»

7.4.5 Statene må sørge for adekvate produsentansvarsregistre

Flere av EU-direktivene på avfallsområdet stiller krav om at det etableres et produsentansvarsregister inneholdende data om produksjon, import og eksport av nye produkter samt om innsamling og behandling av avfall. På områdene for EE-avfall, kasserte batterier og kasserte kjøretøy finnes i dag registret «Produsentansvar», som eies av Miljødirektoratet. I tillegg til å stå for innsamling, oppsummering og sammenstilling av data, følger Produsentansvar opp produsenter og importører som unndrar seg forpliktelsene etter avfallsforskriften.

For å oppfylle forpliktelsene etter det reviderte rammedirektivet for avfall, må tilsvarende registre på plass også for andre avfallskategorier. Etter direktivet art. 8a(1)(c) plikter statene å

«ensure that a reporting system is in place to gather data on the products placed on the market of the Member State by the producers of products subject to extended producer responsibility and data on the collection and treatment of waste resulting from those products specifying, where appropriate, the waste material flows, as well as other data relevant for the purposes of point (b).»

Etablering av produsentansvarsregistre vil for sikre bedre overholdelse av regelverket blant produsenter og importører. Det vil også legge til rette for kontroll og sanksjonering av «gratispassasjerer» som ikke overholder sin forpliktelse til medlemskap i returselskap og søker å unndra seg forpliktelsene etter produsentansvaret, og dermed bidra til å sikre like konkurransevilkår. Det fremgår av det reviderte rammedirektivet for avfall art. 8a(5):

«Member States shall establish an adequate monitoring and enforcement framework with a view to ensuring that producers of products and organisations implementing extended producer responsibility obligations on their behalf implement their extended producer responsibility obligations, including in the case of distance sales, that the financial means are properly used and that all actors involved in the implementation of the extended producer responsibility schemes report reliable data.»

Godkjente returselskaper må dekke sin forholdsmessige del av kostnaden forbundet med registeret.

8. Konklusjon

Produsentansvaret er et sentralt virkemiddel i avfallspolitikken, og ansvaret utgjør et viktig bidrag for å sikre en sirkulær økonomi. Det er imidlertid flere svakheter ved dagens regelverk, som gjør det nødvendig med en helhetlig gjennomgang av produsentansvarsordningene for å styrke ambisjonene og sikre at ordningene er innrettet i tråd med sitt formål. En endring av regelverket er også nødvendig for å leve opp til de krav som stilles fra EU-hold.

Svakhetene i regelverket, særlig knyttet til uklar ansvarsfordeling, gjør det vanskelig å med sikkerhet konstatere at kommunene i dag gir produsentene ulovlig statsstøtte. Det er ikke utelukket at produsentene i dag oppnår fordeler i strid med statsstøtteregelverket gjennom returordningene ved at de ikke dekker alle kostnadene som er knyttet til forpliktelsene i ordningen. Dagens regelverk er imidlertid ikke tilstrekkelig presist til å kunne fastslå at det foreligger ulovlig støtte.

Det må uansett på plass en mer omfattende forskriftsregulering av produsentansvaret for å tydeliggjøre roller og ansvarsfordeling mellom alle de involverte parter, herunder produsenter, returselskap og kommuner. Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig med felles regler som omfatter alle typer produsentansvar, men de prinsipper som ligger til grunn for ansvarsfordelingen mellom aktørene bør likevel være sammenfallende. Definisjoner og begrepsbruk bør også være likt i alle regelsettene.

Den usikkerhet som i dag råder med hensyn til ansvarsfordelingen har gitt opphav til uoverensstemmelser mellom innsamlere og returselskaper om hvem som skal bære det organisatoriske og finansielle ansvaret, og har videre lagt til rette for at enkelte returselskaper kutter hjørner i kampen om kundene. For å unngå «kirsebærplukking» (henting av mindre kostbart avfall) bør en sørge for at returselskapenes forpliktelser er tydelig definert både med hensyn til avfallstype og geografi. Det kan videre være hensiktsmessig å avklare at produsenten også bærer ansvar for avfall utover fastsatte gjenvinningsmål. Om ansvaret skal settes til 100 % av avfallet eller en lavere andel må vurderes nærmere.

Det fremgår av Granavolden-plattformen at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre, og utarbeide en nasjonal strategi om sirkulær økonomi. Slik produsentansvaret i innrettet i dag, hvor vederlaget ikke speiler de reelle kostnadene, får ikke produsentene tilstrekkelige insentiver til sørge for produkter med lengre levetid og gjenbrukbare komponenter, i tråd med formålet om en sirkulær økonomi. Skal dette formålet ivaretas, må en sørge for at det finansielle ansvaret plasseres hos produsentene, som igjen kan integrere disse kostnadene i prisen på produktet. Tanken bak produktansvaret er å sikre at det er forbrukerne som betaler avfallskostnaden (ved kjøp av varen), ikke skattebetalerne (gjennom renovasjonsgebyret). Å legge kostnadene for håndtering av produsentansvarsavfall på produsent, heller enn innbyggerne som svarer avfallsgebyr, er i tråd med prinsippet om at «forurenseren skal betale».

For å ivareta formålet bak produsentansvaret – å skape insentiver for produsenter til å lage mer miljøvennlige produkter – bør kostnadene forbundet med innsamling/mottak, håndtering og gjenvinning av produsentansvarsavfall bæres av produsentene. Som det fremgår av NOU 2002:19 (s. 63) er selve «[k]jernen i utvidet produsentansvar ... en omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter».

For det tilfelle at produsenten gjøres ansvarlig for de fulle kostnadene forbundet med produsentansvaret, kan det være hensiktsmessig å avklare at slikt avfall ikke er omfattet av kommunens plikt til samle inn og håndtere husholdningsavfall, jf. forurensingsloven § 30. I den grad kommunen likevel bistår ved innsamling og håndtering av slike avfallsfraksjoner, vil det være snakk om å yte en tjeneste mot betaling. Alternativt kan kommunen ha et organisatorisk ansvar, mens det finansielle ansvaret overlates til produsentene. Uavhengig av hvilken modell som velges, vil kommunen fremdeles kunne bidra som en aktør i produsentansvarsordningene, men det vil da være

snakk om en tjeneste som ytes i et marked. Vederlaget vil måtte fastsettes på en måte som ligger innenfor de rammer som følger av forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61.