



grøntpunkt.no

Postadresse
Grønt Punkt Norge AS
Postboks 91 Skøyen
0212 Oslo
Norway

Kontakt
T: 22 12 15 00
E: post@grontpunkt.no
O: 977 075 521

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Deres ref: Christoffer Back Vestli

Vår ref: EO

Dato: 18.09.2015

Situasjonsbeskrivelse

Grønt Punkt Norge og materialselskapene for emballasje og (GPN/MS) har i 20 år tatt et nasjonalt ansvar for å sikre finansiering for, og gjenvinning av brukt emballasje i Norge, både gjennom bransjeavtaler og drikkevareforskrift. Gjennom frivillige bransjeavtaler har næringslivet påtatt seg et utvidet produsentansvar for emballasjen og sikret at kravene i EUs emballasjedirektiv er oppfylt med god margin. Det samme gjelder i stor grad de nasjonale målene, og Norge er i dag blant de ledende landene i Europa med hensyn til andel av emballasjen som materialgjenvinnes.

I praksis ble dette gjennomført ved at materialselskapene for emballasje ble etablert som kollektive returordninger for næringslivet. Sammenlignet med andre land, som for eksempel Sverige, kan man si at avtalen har fungert meget bra – langt bedre enn for eksempel svenskens forskrift, ikke minst med et langt lavere konfliktnivå mellom kommuner, produsentansvarsorganisasjoner og andre involverte.

Materialselskapene i Norge har bevist at bransjeavtalene har fungert meget bra: Det er oppnådd meget gode materialgjenvinningstall (dog med noen få unntak der man ennå ikke har nådd særnorske mål). Tallene er ikke bare gode, men også troverdige. En del land i Europa har meget mangelfull statistikk, både mht. varetilførsel (nevner) og mengde gjenvunnet (teller). I andre land med forskrift er det ofte vanlig at retursystemene kun skal forholde seg til innrapportert mengde, mens bransjeavtalene i Norge gir næringslivet et ansvar for alt emballasjeavfall, enten vederlag er betalt eller ikke. Nasjonal statistikk i andre land omfatter derfor, bevisst eller ubevisst, ofte kun emballasje som er innrapportert av medlemmene, i noen tilfeller bare emballasje produsert i eget land.

Det er meget ressurskrevende å sammenstille statistikk på emballasjeområdet. Næringslivet gjør i Norge hele jobben og avlaster på denne måten myndighetene. SSB ga nærmest opp å utvikle statistikk på dette området på 90-tallet og har siden nedprioritert innsatsen på dette feltet. Gjennom NOK næringslivets emballasjeoptimeringskomite har det også blitt satt fokus på emballasjeoptimering med årlig rapportering og kartlegging av en lang rekke prosjekter og initiativ for å optimere emballasjebruk i Norge.

Materialselskapene har selv greid å oppnå en meget høy oppslutning om sine returordninger(vederlag/finansiering) uten i særlig grad å belaste myndighetene.

Materialselskapene har utviklet egne kontrollsystemer som fungerer godt. Rapportering og kontroll er enkel og effektiv. Grønt Punkts medlemmer får god service og veiledning som gjør rapporteringen stadig enklere og mer korrekt.

I 2014 endret dette bildet seg. Da varslet et av returselskapene for EE-avfall, Elretur AS, at de ville utfordre Grønt Punkt Norge og materialselskapene for emballasje. Muligens var dette basert på at enkelte av deres medlemmer mente de betalte for mye inn til Grønt Punkt Norge. I tillegg ble det stilt krav om særbehandling og reduserte priser. For ordens skyld: Grønt Punkt Norge behandler alle medlemmer likt – og vederlaget som betales for emballasjegjenvinning er det samme enten du er stor eller liten aktør. Vektmengde emballasje eller antall enheter danner grunnlaget for hvor mye som betales inn til Grønt Punkt Norge.

I 2015 etablerte Elretur AS selskapet Emballasjegjenvinning for å utfordre materialselskapene for emballasje og Grønt Punkt Norge. Selskapet har ingen reelle forpliktelser, selv om Elretur har hevdet at de skal etterleve kravene i bransjeavtalene for emballasje.

Så langt kan vi ikke se at selskapet har noe fungerende innsamlings- og gjenvinningsystem for emballasje. De har likevel startet et offensivt innsamlingsarbeid mot Grønt Punkts medlemmer, noe som allerede har fått konsekvenser for den norske emballasjedugningen. En del bedrifter har sagt at de vil delta i Elretur/Emballasjegjenvinning sin planlagte returordning for emballasje, og enkelte bedrifter har valgt å fristille seg, i påvente av et tilbud fra Emballasjegjenvinning. Dette har følgende konsekvenser:

1. Elretur/Emballasjegjenvinning har oppmuntret viktige bedrifter til å melde seg ut av Grønt Punkt Norge før de selv har etablert egne innsamlings- og gjenvinningsystemer.
2. Flere bedrifter er dermed nå (september 2015) gratispassasjerer i Grønt Punkt Norge og materialselskapenes system.
3. Norske bedrifter som ikke er medlem av Grønt Punkt Norge har et urettmessig konkurransefortrinn siden det ikke innkreves vederlag for den emballasjen de sender ut på markedet.
4. GPN og materialselskapene har et avklart forhold til kommunene. Elretur/Emballasjegjenvinning mener GPN/MS betaler for mye. Norsk Industri der Elretur er medlem har uttrykt at det ikke bør utbetales noen støtte til kommunene for innsamling av emballasje. Dette vil sannsynligvis lede til et høyere konfliktnivå med kommunene.
5. Det er uklart hvilke innsamlings- og gjenvinningsmål og forpliktelser Elretur/Emballasjegjenvinning påtar seg. For GPN og MS er bransjeavtalene for emballasje å anse som et minimumskrav. Det har for eksempel aldri vært aktuelt å stoppe innsamling selv om nasjonale mål er oppnådd. Det har heller aldri vært aktuelt å be om fritak for gjenvinningsforpliktelser.
6. Det er uklart hvem som nå skal lage en samlet nasjonal statistikk over gjenvunnet mengde i forhold til hva som totalt tilføres markedet, eller om det nå bør lages uavhengig statistikk for hver returordning.
7. Det er uklart hvem som har ansvar for gratispassasjerer. Så langt har dette vært et delt ansvar mellom GPN/MS og myndighetene, slik det er beskrevet i eksisterende bransjeavtale.
8. Det er uklart hvordan Elretur vil oppfylle sine forpliktelser, dersom de skal etterleve bransjeavtalene. For eksempel om de bare vil hente brukt emballasje fra næringsliv og ikke fra kommunene.

GPN har ved flere anledninger bedt Elretur/Emballasjegjenvinning om en systembeskrivelse uten å ha fått det. Det står klart for oss at dersom konkurranse skal fungere innen dette feltet må det reguleres slik at det kan konkurreres på like vilkår slik at formålet med returordningene ikke undergraves. Det viktigste er derfor å sikre samfunnsoppdraget som går ut på å redusere miljøbelastningen emballasjebruk medfører. Om det da er formålstjenlig med konkurranse gjenstår å se. Erfaringene fra andre land er overveiende negative. Vi frykter en situasjon der konkurrerende returordninger underbyr hverandre på pris for å vinne store og verdifulle medlemmer. Konsekvensen kan bli at aktiviteter som holdningsarbeid, og strenge kvalitetskrav til innsamlere, sorteringsanlegg og gjenvinnere nedprioriteres av profittsyn som ikke samsvarer med EU-direktivenes og anerkjente samfunnsøkonomiske formål.

Nye rammevilkår for produsentansvar for emballasje

Grønt Punkt Norge og materialselskapene for emballasje (Norsk Glassgjenvinning, Norsk Metallgjenvinning, Norsk Resy, Norsk Returkartong og Plastretur) heretter GPN/MS mener det er viktig at bransjeavtalene også i fremtiden har en viktig rolle. Da er det også to helt klare avtaleparter med næringslivet ved GPN/MS på den ene siden og Klima – og Miljødepartementet/Miljødirektoratet på den annen side. Vårt forslag er derfor at nye rammevilkår bør bestå av to deler:

1. En forskrift som sikrer:
 - a. At EU-direktiver oppfylles
 - b. Godkjenning av returordning for emballasje
 - c. At alle returordninger for emballasje må inngå bransjeavtale med myndighetene
 - d. Formaliserte og like rapporteringskrav og beregninger for teller og nevner for alle returordninger
 - e. Konkurranse på like vilkår
 - f. At det betales gjenvinningsvederlag for emballasjebruk.
 - g. Sanksjonsmuligheter for myndighetene

2. Bransjeavtaler som sikrer:
 - a. Individuelle avtaler for hvert emballasjemateriale
 - b. Oppfyllelse av nasjonale mål
 - c. En praktisk tilnærming for måloppfyllelse
 - d. Holdningskapende tiltak
 - e. Emballasjeoptimering
 - f. Fleksibilitet for inntak av nye produkter/materialer som ligger utenfor emballasjedirektivet
 - g. Ansvarsforholdet mellom Klima- og miljødepartementet og næringslivet
 - h. At EU-direktiver og ny EØS-relevant regulering løpende implementeres gjennom bransjeavtalene på en dynamisk og effektiv måte

Forskrift

Hvorfor forskrift i kombinasjon med bransjeavtaler?

Emballasjeavfallsdirektivet selv (artikkel 22) fastsetter at medlemsstatene kan gjennomføre direktivet ved avtaler mellom næringslivsaktørene og de berørte myndigheter:

"... Member States may transpose the provisions of Article 7 [Retur, innsamlings og gjenvinningsystemene], collection and recovery systems by means of agreements between the competent authorities and the economic sectors concerned.

Such agreements shall meet the following requirements:

- (a) agreements shall be enforceable;
- (b) agreements shall specify objectives with the corresponding deadlines;
- (c) agreements shall be published in the national official journal or an official document equally accessible to the public, and transmitted to the Commission."

Endringene kom inn ved en revisjon av 1994-avfallsdirektivet i 2004, og det heter i fortalen til endringsdirektivet at: *"The operators in the packaging chain as a whole should shoulder their shared responsibility to ensure that the environmental impact of packaging and packaging waste throughout its life cycle is reduced as far as possible."*

Man har dermed på EU-nivå for lengst akseptert og erkjent at bransjeaktørene selv kan, og skal, ha en vesentlig innflytelse på at direktivets målsetninger faktisk oppnås på en effektiv og samfunnsøkonomisk god måte. Dette leder også til at næringslivsaktørene selv på en dynamisk måte får benytte seg av systemer som tilpasses den aktuelle bransjes markedsmessige- og logistiske utfordringer for ulike fraksjoner. Dette er ordninger som fungerer godt, og som minimerer behovet for offentlig kontroll fordi aktørene selv har en egeninteresse i at avtalens formål oppnås så kostnadseffektivt som mulig.

En annen viktig grunn er at EU-parlamentet (i juni 2015) ba Kommisjonen om å komme med forslag til ny regulering innen utløpet av 2015. Bakgrunnen er at det opprinnelige forslaget til endringer i gjeldende regelverk ble trukket av EU-kommisjonen. Innføring av nye forskrifter til fortrenghet for bransjeavtaler forut for dette vil være lite hensiktsmessig fordi aktørene da må omstille seg to ganger innenfor en relativt kort tidshorison, noe som endog kan forringe kvaliteten til returordningene og skape betydelig merarbeid for alle involverte.

Samfunnsøkonomiske, rettsøkonomiske og EØS-rettslige hensyn vil ivaretas fullt ut ved regulering som angir konkrete holdepunkter for hva som skal ligge i bransjeavtalene, men samtidig skaper dynamikk og fleksibilitet innenfor de ulike retursystemene.

Generelle bestemmelser

Formålet med en forskrift må være å sikre gjennomføring av tiltak for håndtering av brukt emballasje og emballasjeavfall for å forebygge og redusere miljøvirkningene, samt sikre et høyt miljøvernivå uten at det skapes unødige handelshindringer, konkurransevridninger eller konkurransebegrensninger.

Kommentar: Dette følger av direktivet selv, og er en nødvendig forutsetning for hele reguleringen.

Forskriften må få anvendelse på all emballasje som brukes i Norge, og alt emballasjeavfall, uansett om det benyttes i, eller stammer fra industri-, handels-, kontor-, verksteds-, tjeneste- eller husholdningsvirksomhet eller annen virksomhet, og uansett hvilke materialer som er brukt.

Kommentar: Følger igjen av direktivet selv, og er en nødvendig forutsetning for hele reguleringen.

Markedsdeltakerne (vederlagspliktige bedrifter) må forpliktes til å inngå bransjeavtale med Miljødirektoratet som sikrer gjennomføring av de til enhver tid gjeldende forpliktelser etter EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSDIREKTIV 94/62/EF av 20. desember 1994 om emballasje og emballasjeavfall, og også som til enhver tid endret ved EØS-komiteens senere beslutninger. Markedsdeltakernes forpliktelse til å endre avtaleverket i tråd med EØS-rettslige krav inntreffer fra tidspunktet for ikrafttredelse av endringer i direktivet etter EØS-komiteens vedtak.

Bransjeavtaler som inngås skal være åpne for alle markedsdeltagere som ønsker å etterkomme vilkårene i avtalen med sikte på å nå målene fastlagt i denne forskrift og avtalen.

Kommentar: Direktivet selv åpner opp for dette, og skaper dermed handlingsrom for videreføring av dynamikken i gjeldende bransjeavtaler. Kommende regelendringer på europeisk nivå sikres uten avbrudd i kontinuitet i allerede effektivt implementerte systemer

Bransjeavtale om returordning for emballasje må godkjennes av Miljødirektoratet (evt. Klima- og Miljødepartementet) ved vedtak.

Miljødirektoratet bør kunne treffe vedtak og kunne gi pålegg til markedsdeltakerne om hvilke typer emballasje som skal ligge inn under hver enkelt bransjeavtale og den nærmere avgrensningen mellom fraksjonene (plastemballasje, emballasjekartong, bølgepapp/massivpapp, glassemballasje, metallemballasje og drikkekartong).

Direktoratet må kunne gi pålegg om justeringer og endringer i bransjeavtale som er nødvendige for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser, eller andre lovbestemte krav.

Kommentar: Dette samsvarer med de EØS-rettslige forpliktelsene og systemet slik det allerede fungerer i dag, men styrker myndighetenes styringsadgang ved at hjemmel forankres i formell forskrift.

Krav til returordning

For å sikre formålet med forskriften – og dermed direktivet – bør returordninger godkjent av Miljødirektoratet være representert med innsamlingsavtaler tilsvarende dets andel av aktuell emballasje i hele landet.

Returordningen må også ha som krav å være i drift gjennom hele kalenderåret for å oppfylle formålet med returordningen.

Disse punktene er viktige, og bør dermed forskriftsreguleres.

Likebehandling av returordninger

Returordninger som er godkjent av Miljødirektoratet må ha solidarisk ansvar for at kostnader for innsamling av emballasjeavfall fra bedrifter som ikke er tilknyttet en returordning

("gratispassasjerer") fordeles forholdsmessig likt mellom returordningene for de emballasjefraksjoner returordningen har godkjent bransjeavtale for.

Miljødirektoratet bør dermed treffe vedtak om kostnadsfordeling i de tilfeller returordningene ikke kommer til enighet om fordelingen innen en måned etter utløpet av pålagt rapporteringsperiode.

Denne form for likebehandling er den eneste måten returordninger i praksis kan likebehandles så lenge det ikke er obligatorisk å være tilknyttet en returordning, og dette er derfor også et punkt som bør inn i forskriftsreguleringen.

Bransjeavtaler

Med en overordnet forskrift i bunn ser GPN/MS for oss bransjeavtaler med mer detaljerte reguleringer, gjerne med utgangspunkt i de eksisterende avtalene, der det også fremgår hvordan . Dette vil også gi en ryddig avtaleform med materialselskapene på den ene siden og myndighetene på den andre siden. Det er viktig for oss at en god fleksibilitet til å finne løsninger i samspill med markedet og hvordan dette utvikler seg, blir ivaretatt. Det

Produsentansvarsorganisasjoner og kommuner

Vi ser ingen grunn til at det skal gis føringer for avtaleregulering mellom produsentansvarsorganisasjoner og kommunale myndigheter. Dette er allerede regulert i lovs form der kommunene eier og har ansvaret for innsamling av avfall, både kildesortert og restavfall. Gjennom forhandlinger har kommuner og produsentansvarsordninger funnet gode samarbeidsløsninger som sikrer gjenvinning av brukt emballasje fra husholdningene. For å møte økte målkrav fra EU/nasjonale myndigheter er det også viktig at det stilles krav til flere enn produsentansvarsorganisasjonene for å sikre oppnåelse av materialgjenvinningsmål. Blant annet bør det vurderes om det er hensiktsmessig å pålegge kommuner å etablere funksjonelle sorteringssystemer for emballasje.

Emballasje fra næringsliv

Innsamling og gjenvinning av emballasje fra næringsliv er sannsynligvis mest tjent med regulering via bransjeavtaler for å sikre den fleksibiliteten et effektivt marked krever. Materialselskapene tar ansvar for fraksjoner med både positiv og negativ verdi, og sikrer materialgjenvinning og rapportering i henhold til nasjonale mål fastsatt i bransjeavtaler. I Norge har materialselskapene tatt et klart ansvar for denne emballasjen, noe som gjør at Norge som et av få land i Europa med stor nøyaktighet kan dokumentere hvor stor andel av emballasjen fra næringsliv som materialgjenvinnes.

Emballasjeoptimering

Vi tror det er mest hensiktsmessig at krav om emballasjeoptimering plasseres i en bransjeavtale. Dette gir rom for å prøve ut forskjellige metodikker, noe som i større grad vil engasjere norsk næringsliv.

Ikke emballasje

Fleksibiliteten ved bransjeavtaler viser seg tydelig når det gjelder å ta inn fraksjoner som faller utenfor emballasjedirektivet. Det beste eksempelet er landbruksfilm som ikke er definert som emballasje. Med en praktisk og pragmatisk holdning til bransjeavtaler har Plastretur/Grønt Punkt Norge sikret at det hvert år materialgjenvinnes over 10 000 tonn av denne fraksjonen.

GPN/MS står til disposisjon for videre dialog og bidrar gjerne med tilleggsopplysninger om det er ønskelig. Vi er glade for at vi er blitt involvert i prosessen og ser frem til et godt samarbeid med Miljødirektoratet i forbindelse med prosessen videre. De som står bak dette innspillet er eierne av materialselskapene for emballasje: Norsk Glassgjenvinning AS, Norsk Metallgjenvinning AS, Norsk Resy AS, Norsk Returkartong AS, Plastretur AS og i tillegg Grønt Punkt Norge AS.

Med vennlig hilsen


Knut Maroni

På vegne av signatarene av bransjeavtalene for emballasje