

Høringsnotat og konsekvensutredning

Høring av forslag om endring av kapittel 1 i avfallsforskriften om kasserte elektriske og elektroniske produkter

Miljødirektoratet foreslår endringer i avfallsforskriften kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter (avfallsforskriften).

Forslaget innebærer et nytt krav til skriftlig samtykke til henting av EE-avfall fra mottak, og en tilhørende plikt for forhandler og kommune om å sørge for skriftlig samtykke der EE-avfall hentes av andre enn godkjent returselskap. Dersom samtykke gis til en aktør som driver med forberedelse til ombruk (ombruksaktør), er det ytterligere krav til dokumentasjon som skal sikre at EE-avfall bringes til et lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning.

Videre foreslår vi å presisere kravene til forsvarlig oppbevaring av EE-avfall for forhandler og kommune, og et nytt krav om at forhandler og kommune skal sette opp plakater om at EE-avfall ikke kan fjernes uten samtykke. Det vil nå være tydeligere beskrevet hva som kan være konkrete tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie og at forhandler har en fleksibilitet når det gjelder valg av tiltak. Forutsetningen er at valg av tiltak er tilstrekkelig for å sikre at EE-avfall ikke havner på avveie. Miljødirektoratet foreslår i tillegg flere andre presiseringer av plikter som allerede er satt i forskriften, som skal sikre oppdatert og korrekt begrepsbruk og krav som er tilpasset det nye produsentregisteret (Produsentansvar) for EE-avfall.

De foreslåtte forskriftsendringene skal hindre at EE-avfall kommer på avveie fra mottak for slikt avfall, og vil bidra til å redusere en viktig kilde til EE-avfall som eksporteres ulovlig i dag. Den mest omfattende endringen er krav til samtykke for å kunne hente EE-avfall fra mottak. Vi anser nytten av dette kravet som betydelig større enn kostnadene. Kostnadene vil i stor grad ramme aktører som i dag bidrar til at EE-avfall kommer på avveie og blir eksportert ulovlig, som følge av ikke tilstrekkelig sikring av avfallet og at useriøse aktører har tilgang til EE-avfall.

Vedlagt er forslag til endringsforskrift. Vi ber om kommentarer til forslaget innen [dd.måned.åååå].

Innhold

1. Bakgrunn	2
2. Endringer og presiseringer av dagens regelverk	3
2.1 Samtykke til henting av EE-avfall.....	3
2.2 Forhandlers plikt til å sørge for oppbevaring av EE-avfall.....	4
2.3 Kommunens plikt til å sørge for oppbevaring av EE-avfall.....	6
2.4 Returselskapets plikt til å sørge for forsvarlig innsamling, transport og behandling av EE-avfall	7
2.5 Justering av forskriftstekst som følge av nytt produsentregister for produsenter av elektriske og elektroniske produkter.....	7
2.6 Justering av krav til regional innsamling som følge av regionreformen	8
2.7 Definisjon av forberedelse til ombruk.....	9
3. Konsekvenser av reguleringen	9
3.1 Kostnader ved endringer i avfallsforskriften.....	9
3.2 Nytteeffekter av endringer i avfallsforskriften.....	10
3.3 Konklusjon	12
3.4 Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for gjennomføring	12
3.5 Høringsfrist	12

1. Bakgrunn

Bakgrunnen for forslagene til endring og justering av krav om håndtering av elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) er behovet for å minimere mengden EE-avfall som kommer på avveie og som dermed risikerer å bli eksportert ulovlig og ikke få en forsvarlig behandling.

Nordmenn er i verdenstoppen når det gjelder forbruk av elektriske og elektroniske produkter. Samtidig er EE-avfall på avveie et problem. Deler av EE-avfall som er levert inn til forhandlere og andre mottak i Norge hentes ut av uvedkommende. I 2019 ble nærmere 140 000 tonn samlet inn via returordningen for EE-avfall¹. Et grovt estimat for 2018 viste at mellom 4 000 og 10 000 tonn EE-avfall havner på avveie fra forhandlere og kommunale mottak hvert år². EE-avfall på avveie kan bli ulovlig behandlet i Norge før det selges som metaller, eller det kan eksporteres ulovlig ut av landet.

EE-avfall kan inneholde en rekke miljøskadelige stoffer, slik som tungmetaller og organiske miljøgifter, som kan forårsake alvorlig skade på helse og miljø dersom de kommer på avveie. Det er også stor risiko for utslipp av andre forurensningskomponenter, for eksempel utslipp av klimagassene HFK og KFK ved ulovlig demontering av kuldemøbler for å ta ut verdifulle metalleder.

En rekke EE-produkter inneholder verdifulle metaller, inkludert sjeldne metaller som brukes i batterier, datautstyr og finelektronikk. Separat innsamling gjennom den etablerte returordningen tilrettelegger for at mest mulig av avfallet går til materialgjenvinning. Nettopp fordi EE-avfallet inneholder verdifulle komponenter, er det en særlig risiko for ulovlig behandling og omsetning av dette avfallet.

I etterkant av Brennpunkt-dokumentaren "Søppelsmuglerne", som ble sendt høsten 2019, ga Klima- og miljødepartementet (KLD) Miljødirektoratet i oppdrag å foreslå tiltak og virkemidler som kan

¹ www.produsentansvar.no

² The Norwegian WEEE flows 2018. PlanMiljø og Østfoldforskning, på oppdrag fra Miljødirektoratet.

iverksettes i 2020 for å stanse ulovlig eksport av EE-avfall. Miljødirektoratet tok initiativ til et tverretattlig samarbeid med andre berørte myndigheter for å hindre at EE-avfall havner på avveie og eksporteres ulovlig, og identifisere tiltak og virkemidler for å adressere dette problemet. En liste med tiltak og virkemidler ble oversendt KLD 2. mars 2020. Et av de foreslåtte virkemidlene er å vurdere dagens krav til forhandlere og kommuner i avfallsforskriften kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter, for å håndtere disse kildene til EE-avfall som havner på avveie. Utfordringen med at EE-avfall blir hentet av andre enn seriøse aktører som returselskap, er kommet frem gjennom tilsynsaksjoner og innspill fra bransjen og andre myndigheter. Ved å skjerpe og tydeliggjøre krav til mottak av EE-avfall hos forhandler og kommunale mottak, ønsker miljømyndighetene å minimere mengden EE-avfall som kommer på avveie og som blir eksportert ulovlig.

Ulovlig håndtering av EE-avfall er særskilt nevnt i Stortingsmelding 19 om Miljøkriminalitet (2019-2020). Her står det at regjeringen vil presisere regelverket slik at det ikke er tvil om at fjerning av avfall inn til forhandler eller kommunalt mottak er en ulovlig og straffbar handling.

Videre er det behov for mindre justeringer av forskriften som følge av innspill fra Datatilsynet, at produsentregisteret for produsenter av elektriske og elektroniske produkter har endret navn og som følge av regionreformen.

Det er også behov for andre endringer av avfallsforskriften kapittel 1 fremover, blant annet som følge av nye rettsakter under EUs WEEE-direktiv og Miljødirektoratets pågående arbeid med et oppdrag fra KLD om gjennomgang og forbedringer av produsentansvaret i Norge herunder gjennomføring av minimumskrav til produsentansvar i EUs rammedirektivet om avfall (direktiv 2008/98/EF). Dette vil vurderes i egne prosesser og dekkes ikke av denne høringen.

2. Endringer og presiseringer av dagens regelverk

2.1 Samtykke til henting av EE-avfall

Miljødirektoratet foreslår en ny bestemmelse i § 1-3a som stiller krav til skriftlig samtykke til henting av EE-avfall fra mottak. Kravet skal sikre at EE-avfall kun hentes av seriøse aktører som sikrer at EE-avfall får en forsvarlig håndtering og at det som kommer inn til slike mottak ikke blir et bidrag til ulovlig eksport av EE-avfall. Med mottak mener vi mottak til forhandlere og kommuner der det tas imot og oppbevares EE-avfall, i tillegg til lignende mottak hos behandlingsanlegg for EE-avfall med tillatelse etter forurensningsloven. Mottak til forhandler inkluderer henting av EE-avfall av transportør når forhandler leverer nye produkter hjem til kjøper. Forhandler er allerede i dag ansvarlig for at dette avfallet får en forsvarlig behandling. Mottak til kommune inkluderer henting hjemme hos husholdninger.

Kravet til samtykke omfatter ikke aktører som samler inn på vegne av returselskapene. Disse er omfattet av kravene til forsvarlig håndtering som er stilt til returselskap, jf. § 1-18.

Det er kun ansvarlig for mottaket, altså forhandler, kommune eller annet mottak, som kan gi samtykke til henting. Annet mottak vil typisk være anlegg med tillatelse til å håndtere EE-avfall.

Samtykke kan kun gis til aktør med tillatelse etter forurensningsloven eller ombruksaktører. Med aktør med tillatelse etter forurensningsloven menes aktører som har tillatelse fra forurensningsmyndigheten til å håndtere denne typen avfall, jf. forurensningslovens § 11, jf. § 29. Dersom en ombruksaktør gis samtykke til å hente EE-avfall, skal aktøren vise dokumentasjon på at alt avfall som gjenstår etter forberedelse til ombruk, bringes til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning. Med gjenvinning menes ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville bli brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

For aktører som har fått samtykke til henting av EE-avfall, foreslår vi videre et krav til at transportør skal kunne dokumentere at de har slikt samtykke. Det er ikke krav om at dette må være i papirversjon, det vil også være tilstrekkelig at det ved forespørsel ved henting og transport kan vises til et digitalt samtykke. Dette kravet vil være nyttig både for mottaket og dersom tilsynsmyndigheter eller politi skal følge opp ulovlig henting av EE-avfall.

Det er ikke foreslått å definere begrepet ombruksaktør. De færreste ombruksaktørene har tillatelse fra miljømyndighetene og det er ingen oversikt over alle aktører. Forberedelse til ombruk av EE-avfall kan omfatte alt fra vask og sjekk til komplisert reparasjon, slik at et produkt eller en komponent som er blitt avfall oppgraderes og kan ombrukes direkte. I stedet for å definere hvem som er ombruksaktør, foreslår vi krav til de som ønsker å forberede EE-avfall til ombruk. Videre foreslår vi også krav til forhandlere og andre mottak som gir slike aktører samtykke til henting av EE-avfall, slik at tilgang til EE-avfallet begrenses til profesjonelle og seriøse aktører. Med seriøse aktører mener vi aktører som både bidrar til økt forberedelse til ombruk av kasserte produkter som er egnet for dette, og som sikrer at avfall som oppstår fra deres virksomhet blir tatt hånd om på en forsvarlig måte.

Et alternativ til den foreslåtte løsningen er å begrense hvem som har tilgang til å hente EE-avfall hos forhandlere og kommunale mottak ytterligere, slik at kun godkjente returselskap og aktører med tillatelse etter forurensningsloven får tilgang. Dette vil innebære at aktører som driver med forberedelse til ombruk av EE-produkter kun kan få samtykke til henting av EE-avfall dersom de har tillatelse etter forurensningsloven til slik virksomhet. Alternativt vil de ha tilgang dersom de har en avtale om å hente på vegne av returselskap, og de vil da ikke trenge samtykke. Vi antar at en slik løsning vil være enklere å håndtere administrativt for myndighetene, men vil samtidig kunne utelukke profesjonelle aktører som ikke trenger en tillatelse etter forurensningsloven eller som ikke har en avtale om å hente på vegne av returselskap. Vi antar det i praksis vil begrense seriøse aktører som driver med forberedelse til ombruk sin tilgang til første mottak av EE-avfall, som kan være avgjørende for å sikre at mest mulig EE-avfall blir plukket ut til dette formålet før transport og håndtering. Erfaringsvis innebærer ytterligere transport og håndtering at mindre EE-avfall er egnet for forberedelse til ombruk. Videre vurderer vi at en begrenset tilgang til mottak som beskrevet kan være problematisk sett opp mot et ønske om en mer sirkulær økonomi, hvor blant annet økt ombruk og reparasjon er sentralt. Vi anbefaler derfor ikke en slik løsning.

Vi tar gjerne imot innspill på løsningsvalg.

2.2 Forhandlers plikt til å sørge for oppbevaring av EE-avfall

2.2.1 Forhandler skal iverksette tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie

Miljødirektoratet foreslår en presisering i § 1-5 første ledd, slik at det vises til den generelle plikten til forsvarlig oppbevaring og hva dette innebærer. Vi foreslår at dette også gjenspeiles i tittelen på paragrafen. I dagens § 1-5 står det i fjerde setning at "[f]orhandler skal iverksette tiltak for å forhindre tyveri av EE-avfall". Miljødirektoratet foreslår å presisere og tydeliggjøre denne plikten, og har derfor foreslått et nytt andre ledd i § 1-5. Plikten til forhandler er i all hovedsak ikke endret, men gjort tydeligere ved å konkretisere hva som kan være forsvarlig oppbevaring.

Forslag til nytt andre ledd presiserer at forhandler har plikt til å iverksette tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie, og ikke for å hindre tyveri av EE-avfall som er dagens ordlyd. Dette er som en følge av at det ikke nødvendigvis alltid anses som tyveri dersom noen tar EE-avfall som er mottatt av forhandler, blant annet fordi det kan være uklare eierforhold til avfallet. Med den foreslåtte presiseringen vil det være enklere å straffeforfølge de som henter EE-avfall fra mottak uten et samtykke.

Vi foreslår videre å presisere at det er en fleksibilitet i valg av tiltak, og at dette må avpasses situasjonen for den enkelte forhandler. Lokale forhold vil gjenspeile utfordringer en forhandler opplever med at EE-avfall kommer på avveie. Dette vil typisk variere med blant annet mengde EE-avfall som kommer inn på mottak og geografisk plassering. I praksis vil en forhandler som opplever små utfordringer med at EE-avfall hentes av uvedkomne ikke trenge å gjøre like omfattende tiltak som en forhandler som erfarer at mye EE-avfall blir borte fra mottak.

Videre foreslår vi en presisering av at forhandler skal gjennomføre ytterligere tiltak dersom EE-avfall likevel kommer på avveie etter at tiltak er iverksatt. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig å gjennomføre ett eller noen tiltak dersom det viser seg at dette ikke er tilstrekkelig for å hindre EE-avfall å komme på avveie. Ytterligere tiltak kan være inngjerding, vakthold og å oppbevare EE-avfall innendørs. Hva som er tilstrekkelig tiltak vil variere fra forhandler til forhandler, og det er derfor mer fornuftig å presisere at ytterligere tiltak må gjennomføres ved behov i stedet for å kreve identiske strenge og ressurskrevende tiltak for alle forhandlere. Tiltak må være effektive, egnet, gi rom for fleksibilitet og speile utfordringene med at EE-avfall kommer på avveie.

Uavhengig av andre tiltak, foreslår vi at forhandler får en ny plikt til å sette opp plakater i tilknytning til mottaket som skal forklare at avfall ikke kan fjernes uten samtykke og at overtredelse kan straffes.

Presiseringene i kravet skal bidra til å få tydeligere frem hva en forsvarlighetsvurdering hos forhandler bør inneholde. Justeringene bidrar til at kravene er tydeligere og mer konkrete enn før, samtidig som det gir fleksibilitet for forhandlere. Forhandlere vil selv være ansvarlige for å dekke kostnadene til gjennomføring av kravene om å sørge for oppbevaring av EE-avfall, og det er dermed rimelig at tiltakene som den enkelte forhandler gjennomfører ikke er mer kostbare enn det som er nødvendig for å hindre at EE-avfall kommer på avveie eller fare for forurensning.

Med unntak av nytt krav til plakat er ikke innholdet i plikten endret.

2.2.2 Forhandler skal gi samtykke til de som henter EE-avfall

I tråd med forslag om at den som skal hente EE-avfall fra mottak til forhandler må ha et samtykke fra forhandler, foreslår vi at det i § 1-5 tredje ledd stilles nytt krav til at forhandler sørger for at kun de som er gitt et slikt samtykke faktisk henter EE-avfall. Kravet til samtykke omfatter ikke aktører som samler inn på vegne av returselskapene.

Dersom samtykke gis til aktør med tillatelse etter forurensningsloven, så vil forhandler ikke ha noen videre plikter til å sikre at avfallet får en forsvarlig håndtering.

Samtykke kan også gis til ombruksaktør, slik at EE-avfall går direkte til forberedelse til ombruk.

Dersom samtykke gis til en slik aktør, foreslår vi at den som er ansvarlig for mottaket skal få dokumentert at alt avfall som gjenstår etter forberedelse til ombruk, bringes til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, jf. forurensningsloven § 32. Dokumentasjon vil typisk være avtale med avfallsaktør ved søknad om samtykke og regelmessig innrapportering som viser mengder EE-avfall som er håndtert og hvor mye av dette som er sendt videre til lovlig avfallsanlegg.

Forurensningsloven § 32 åpner for at næringsavfall kan gjenvinnes, herunder forberedes til ombruk. EE-avfall som leveres til forhandlere, vil være å regne som forhandlerens næringsavfall. EE-avfall vil derfor kunne gå direkte fra en forhandler til forberedelse til ombruk. Dette betyr likevel ikke at forhandlerens ansvar for avfallet opphører. Forhandleren må ifølge § 32 "sørge for" at avfallet som ikke gjennomgår gjenvinning, blir brakt til et lovlig avfallsanlegg. Dette gjelder også selv om forhandleren har mottatt dokumentasjon fra ombruksaktør. Det betyr at forhandleren etter

omstendighetene vil kunne bli holdt ansvarlig dersom avfallet blir disponert ulovlig av ombruksaktøren som har mottatt avfallet.

Vi kjenner til at noen returselskap har avtale med ombruksaktør om at denne kan hente EE-avfall hos forhandler på deres vegne. Dersom returselskap eller aktør med tillatelse etter forurensningsloven som har fått samtykke, har en slik avtale med ombruksaktør, vil det ikke være krav om at forhandler skal få dokumentasjon som beskrevet over, da henting vil være på vegne av returselskap eller aktør med tillatelse.

2.2.3 Forhandler skal ha tilbud om sikker lagring for EE-avfall som kan inneholde personopplysninger

I 2016 kom det en endring av kravet til forhandler og kommune for å sikre at EE-avfall som kan inneholde sensitive data ikke kommer på avveie. En økende andel av forbrukerelektronikk inneholder persondata og annen sensitiv informasjon, for eksempel datamaskiner, mobiltelefoner og nettbrett. Når EE-avfall kommer på avveie kan slike data også komme på avveie. Dersom publikum ikke har tillit til at returordningen sikrer denne informasjonen på en god måte når enhetene leveres inn til forhandler eller kommunalt mottak, kan dette redusere mengden EE-avfall som leveres inn. Etter dialog med Datatilsynet i 2017 justeres ordlyden i § 1-5 fjerde ledd (tidligere første ledd) og det foreslås at det fremgår at forhandler har plikt om å ha et tilbud om at EE-avfall som kan inneholde *personopplysninger*, kan oppbevares i stasjonær avlåst beholder eller ved tilsvarende sikker lagring. Dette innebærer ikke en endring av innholdet i plikten. Vi tar gjerne imot innspill til vår foreslåtte formulering.

2.2.4 Krav til forhandler gjelder også når forhandler tilbyr henting av EE-avfall utenom butikklokale

Vi foreslår å presisere i § 1-5 femte ledd at kravene til forhandler også gjelder når forhandler tilbyr henting av EE-avfall utenom butikklokalet. Det betyr at dersom forhandler tilbyr å ta med EE-avfall når de leverer nye varer på døra til kjøper, så har de det samme ansvaret for forsvarlig oppbevaring som når EE-avfall leveres inn til forhandler sitt mottak. Dette gjelder også der forhandler inngår avtale med transportør om å kjøre nye produkter ut til kunder. Dette er en presisering som er i tråd med dagens praktisering av regelverket, og innholdet i plikten er ikke endret.

2.3 Kommunens plikt til å sørge for oppbevaring av EE-avfall

2.3.1 Kommunen skal iverksette tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie

Vi foreslår endringer i § 1-8 første og andre ledd som tilsvarer pliktene til forhandler i § 1-5 første og andre ledd, og viser til beskrivelse av presiseringen under punkt 2.2.1. Vi har ikke like mye informasjon om hvor store utfordringer kommunene har med at EE-avfall hentes av uvedkomne som for forhandlere. Vi har likevel grunn til å tro at dette også kan være et problem ved noen kommunale mottak, og mener at det er rimelig å stille samme fleksible krav til tiltak til kommuner som til forhandlere. Kravene gjelder både betjente og ubetjente mottak.

Det kan være utfordrende for kommunene å sikre overholdelse av kravet for ubetjente mottak, men samtidig forventer vi at det er mindre attraktivt å hente ut EE-avfall fra ubetjente mottak som ofte kjennetegnes av at de tar imot mindre mengder småelektronikk. Dersom kommuner likevel opplever at det blir hentet EE-avfall uten samtykke, må de gjøre tiltak. Dette kan for eksempel være å tilrettelegge for at det ikke skal leveres inn EE-avfall på disse mottakene, men at de i stedet skal leveres inn til betjente mottak, kameraovervåking eller tiltak som låste ubetjente mottak med systemer for å slippe inn privatpersoner som bor i kommunen. Vi antar at ubetjente mottak allerede i dag er underlagt kontroll av en eller annen type, da det her kan komme inn avfall som vil kreve forsvarlig oppbevaring og håndtering.

Innholdet i plikten er ikke endret.

2.3.2 Kommunen skal gi samtykke til de som henter EE-avfall

I tråd med at vi foreslår at den som henter EE-avfall fra kommunalt mottak må ha et samtykke fra kommunen, foreslår vi i § 1-8 tredje ledd et nytt krav til kommunen om at de skal sørge for at kun de som er gitt et slikt samtykke faktisk henter EE-avfall. Dette er identisk med krav til forhandler i § 1-5 tredje ledd, og vi viser til beskrivelse av nytt krav under punkt 2.2.2.

Kravet til at kommunen skal gi samtykke til henting av EE-avfall, omfatter alle kommunale mottak for EE-avfall, inkludert eventuelle ubetjente mottak.

2.3.3 Kommunen skal ha tilbud om sikker lagring for EE-avfall som kan inneholde personopplysninger

Etter dialog med Datatilsynet i 2017 justerer vi ordlyden i § 1-8 fjerde ledd (tidligere første ledd) slik at det fremgår at kommunen har plikt om å ha et tilbud om at EE-avfall som kan inneholde personopplysninger kan oppbevares i stasjonær avlåst beholder eller ved tilsvarende sikker lagring. Dette tilsvarer justering av ordlyd i § 1-5 fjerde ledd. Innholdet i plikten er ikke endret.

2.3.4 Krav til kommunen gjelder også når kommunen tilbyr henting av EE-avfall

Vi foreslår å presisere at kravene til kommunen også gjelder når kommunen tilbyr henting av EE-avfall hos husholdningen i § 1-8 femte ledd. Dette er en presisering som er i tråd med dagens praktisering av regelverket, og innholdet i plikten er ikke endret.

2.4 Returselskapets plikt til å sørge for forsvarlig innsamling, transport og behandling av EE-avfall

2.4.1 Returselskapene skal sørge for at EE-avfall som kan inneholde personopplysninger håndteres slik at denne typen data ikke kan komme på avveie.

Etter dialog med Datatilsynet i 2017 justerer vi ordlyden i § 1-18 første ledd bokstav c og punkt 6.05 i vedlegg 2 del C slik at det fremgår at returselskapet har plikt til å sørge for at EE-avfall som kan inneholde personopplysninger, håndteres slik at denne type data ikke kommer på avveie. Dette tilsvarer justering av ordlyd i §§ 1-5 tredje ledd og 1-8 tredje ledd. Dette er en presisering som er i tråd med dagens praktisering av regelverket, og innholdet i plikten er ikke endret.

2.5 Justering av forskriftstekst som følge av nytt produsentregister for produsenter av elektriske og elektroniske produkter

2.5.1 Navn på produsentregisteret for EE-produkter er endret til Produsentansvar

Det gamle produsentregisteret for produsenter av elektriske og elektroniske produkter, EE-registeret, er nå erstattet med et nytt register, Produsentansvar³. Som følge av dette foreslår vi å oppdatere navnet under definisjoner i § 1-3 bokstav w og i tillegg at "EE-registeret" byttes ut med "Produsentansvar" gjennom hele regelverket. Dette er kun en språklig presisering, og medfører ingen praktiske endringer.

2.5.2 Krav til rapportering fra representant

Vi foreslår en justering av krav til representant slik at all rapportering går til returselskap, og ikke som i dag hvor det både skal rapporteres til returselskap og til EE-registeret. Eventuell videre rapportering skjer mellom returselskapet og Produsentansvar. Dette innebærer at kopi av skriftlig erklæring fra representant skal sendes returselskapet som representanten er medlem i, jf. §§ 1-11 tredje ledd og 1-11a andre ledd. Vi vurderer at forslaget i hovedsak er en presisering, og ikke vil medføre vesentlig praktiske endringer.

³ produsentansvar.no

2.5.3 Krav til returselskap og Produsentansvar

Som følge av endringene i krav til representant, se punkt 2.5.2., foreslår vi at returselskap skal bekrefte at de har mottatt skriftlig erklæring fra representant til Produsentansvar, jf. § 1-19 tredje ledd. Dette gjenspeiles i § 1-25 første ledd bokstav c der det fremgår at Produsentansvar skal få bekreftelse på at returselskapet har mottatt skriftlig erklæring fra representantene.

Videre foreslår vi å slette kravet om at EE-registeret skal informere Miljødirektoratet dersom det ikke er oppnevnt en representant, jf. § 1-25 første ledd bokstav k, da Produsentansvar driftes av Miljødirektoratet og informasjon som kommer inn til produsentregisteret dermed også tilflyter Miljødirektoratet.

Vi anser det som mer praktisk at årsrapport om totalt innsamlet mengde EE-avfall og revisorerklæring sendes direkte til Miljødirektoratet, og ikke rapporteres til Produsentansvar. Derfor foreslår vi å legge til et nytt femte ledd i § 1-19, at kravet om årsrapportering til EE-registeret i § 1-19 fjerde ledd bokstav a fjernes, at de resterende bokstavpunkter i § 1-19 fjerde ledd endres og at vi endrer tekst om årsrapport under vedlegg 3 del A andre ledd bokstav c om revisorgodkjenning av totalt innsamlede mengder EE-avfall.

Vi foreslår at returselskapene ikke lenger skal ha plikt til å sende kopi av rapport om eventuell koordinering av innsamling mellom returselskapene, jf. § 1-19 sjette ledd, til EE-registeret (nå Produsentansvar). Produsentansvar driftes nå av Miljødirektoratet, og det er derfor ikke nødvendig med en dobbeltrapportering til miljømyndighetene.

Vi foreslår å fjerne krav til at returselskap skal sende gjenpart av sertifiseringer og revisjoner til EE-registeret, da dette uansett skal sendes Miljødirektoratet, jf. punkt 2 i vedlegg 2 del B, med begrunnelse i at Miljødirektoratet driver Produsentansvar. Det samme gjelder krav i punkt 3 i vedlegg 2 del B om tilbaketrekking av sertifikat.

Vi vurderer at forslagene i hovedsak er presiseringer, og ikke vil medføre vesentlig praktiske endringer utover noe administrativ forenkling for aktører og myndigheter.

2.6 Justering av krav til regional innsamling som følge av regionreformen

Som en følge av regionreformen hvor 19 fylker er redusert til 11, er det gjort noen justeringer av krav til sertifisering av returselskap i vedlegg 2 del C. Her foreslår vi å gå bort fra å kalle inndelingen i punkt 2.04 for "regioner", og viser i stedet til "gruppe av regioner". For gruppene 1, 2, 3 og 6 vil det kun gjøres endring av navn på regioner. Som en følge av at Sogn og Fjordane og Hordaland er slått sammen til Vestland, vil gruppene 4 og 5 endres. Vi foreslår at Vestland inngår i gruppe 4 sammen med Møre og Romsdal, mens gruppe 5 vil bestå av Rogaland og Agder.

Videre foreslår vi å forenkle teksten om avfallsregnskap slik at det fremkommer at innsamlet mengde skal være fordelt på kommune, og ikke også fylke, jf. § 1-18 første ledd bokstav a og punkt 8.01 i vedlegg 2 del C. Dette vil innholdsmessig ikke endre kravene da rapportering på fylker i praksis har vært summen av innsamlingen i kommunene i det enkelte fylke.

Vi endrer også fylke til region under beskrivelse av Produsentansvar sine oppgaver, jf. § 1-25 første ledd bokstav d.

Vi vurderer at forslagene i hovedsak er presiseringer, og ikke vil medføre vesentlig praktiske endringer.

2.7 Definisjon av forberedelse til ombruk

Vi foreslår å oppdatere henvisning i definisjon av forberedelse til ombruk i § 1-3 bokstav h da vi nå har lovfestet betingelsene for avfallsfasens opphør i forurensningsloven § 27 tredje ledd. Dette er kun en presisering, og innebærer ingen realitetsendring.

3. Konsekvenser av reguleringen

Bakgrunnen for de foreslåtte endringene i avfallsforskriften kapittel 1 er beskrevet i starten av høringsnotatet. Der fremkommer det også at Miljødirektoratet i samarbeid med andre etater allerede har gjort en vurdering av ulike tiltak for å hindre at EE-avfall kommer på avveie og blir eksportert ulovlig. En liste over tiltak og virkemidler som gruppen ble enige om, ble oversendt KLD 2. mars 2020. For å hindre at EE-avfall kommer på avveie fra mottak er gruppens anbefaling om endringer og presiseringer av krav i avfallsforskriften kapittel 1 sentralt. Ulovlig håndtering av elektrisk og elektronisk avfall er også særskilt nevnt i Stortingsmelding 19 om Miljøkriminalitet (2019-2020). Her er det satt at regjeringen vil presisere regelverket slik at det ikke er tvil om at fjerning av avfall inn til forhandler eller kommunalt mottak er en ulovlig og straffbar handling. Når det allerede foreligger en forskrift som regulerer dette, er det naturlig å foreslå presiseringer i denne samt noen skjerpede krav for å sikre mer treffsikre krav som bidrar til å hindre EE-avfall på avveie. Det er derfor ikke utredet alternative virkemidler.

Vi har i konsekvensutredningen ikke omtalt alle forslagene som er beskrevet i kapittel 2, da mange er presiseringer av plikter som allerede er satt i avfallsforskriften. Vi omtaler kun reelle endringer av forskriften i denne konsekvensvurderingen. Dette gjelder ny plikt til samtykke til henting av EE-avfall, krav til forhandler og kommune om å sørge for samtykke der EE-avfall ikke hentes på vegne av godkjente returselskap og dokumentasjonskrav dersom samtykke gis til ombruksaktør. I tillegg har forhandler og kommune nytt krav om å sette opp plakater om at avfall ikke kan fjernes uten samtykke.

3.1 Kostnader ved endringer i avfallsforskriften

3.1.1 Samtykke til henting av EE-avfall

Krav til samtykke er et nytt krav som vil omfatte alle som ønsker å hente EE-avfall fra mottak, med unntak av godkjente returselskap. Dette kravet vil treffe både privatpersoner og næringsaktører som i dag henter EE-avfall, lovlig eller ulovlig, fra mottak hos blant annet forhandlere og kommuner. Forslaget vil altså kunne ekskludere både privatpersoner og næringsaktører.

Aktører som nå får et krav til samtykke, vil få noe økte administrative kostnader. Det må påregnes noen kostnader ved å innhente samtykke og for å etablere rutiner for dokumentasjon av avfallshåndtering, dersom dette ikke allerede er på plass. Som følge av disse administrative konsekvensene ser vi det som mest sannsynlig at slike samtykker inngås med et mindre antall aktører på det enkelte mottak og at de vil gjelde for en lengre periode. Godkjente returselskap og de som samler inn på vegne av disse, vil ikke ha krav til samtykke og dermed ingen økte administrative kostnader.

Vi må anta at det ikke vil gis samtykke til privatpersoner som ønsker å hente EE-avfall fra mottak. For privatpersoner som har til hensikt å ombruke et kassert produkt privat, vil dette kunne gi noe økte kostnader da alternativet kan være å kjøpe tilsvarende produkt. Tilbakemeldinger fra tilsyn tyder på at dette kan ha et visst omfang, men at mange privatpersoner ser ut til å være knyttet til organisert aktivitet hvor hensikten enten er å selge enheten brukt eller eksportere avfallet ulovlig ut av Norge.

Næringsaktører som ikke får samtykke til henting av EE-avfall kan miste næringsgrunnlag. EE-avfall fra mottak kan være hele eller deler av grunnlaget for tilgang til EE-avfall. Vi må derfor anta at noen

ombruksaktører ikke vil ha grunnlag for å drive dagens virksomhet som følge av forslaget. Hensikten med forslaget er nettopp å hindre useriøse aktører i å få tilgang til EE-avfall, men vil også kunne ramme seriøse aktører. Disse vil kunne oppleve noe økte administrative kostnader ved at de faktisk må innhente et samtykke til å hente EE-avfall og dokumentere avfallshåndtering. Vi antar at seriøse aktører allerede i dag er i dialog med mottak før de eventuelt henter EE-avfall og at de ikke henter EE-avfall der dette ikke er ønskelig fra mottakets side. Vi kjenner også til at noen har avtaler med godkjente returselskap og henter på vegne av disse. Vi anser det derfor som sannsynlig at det hovedsakelig vil være useriøse aktører som ikke lenger får tilgang til EE-avfall. Det vil også kunne være tilfeller der mindre aktører ikke får samtykke til henting av EE-avfall. Vi har ikke data på hvor mange som driver med forberedelse til ombruk av EE-avfall i Norge i dag da de færreste har krav til tillatelse fra forurensningsmyndigheten. Vi kan dermed ikke gi noe estimat på hvor mange aktører som blir rammet av forslaget. Derimot viser grove estimat fra 2018 at mellom 4 000 og 10 000 tonn EE-avfall forsvinner fra forhandlermottak hvert år. Dette underbygger at det er mange useriøse aktører som henter EE-avfall fra slike mottak i dag og som vil bli hindret av forslag om krav til samtykke. Som en følge av dette kan vi forvente at seriøse aktører får et større tilfang av EE-avfall til sin virksomhet der det gis samtykke, og at forslaget totalt sett ikke vil medføre samfunnsøkonomiske kostnader av betydning.

3.1.2 Forhandler og kommune skal gi samtykke til de som henter EE-avfall

Mottak for EE-avfall, for eksempel forhandlere og kommunale mottak, vil kunne få noe økte administrative kostnader dersom de ønsker å gi samtykke til å hente EE-avfall. De økte kostnadene vil omfatte rutiner for å gi samtykke og for å innhente dokumentasjon på at avfall går til godkjent mottak dersom samtykke gis til en ombruksaktør. Dersom de kun leverer videre til godkjente returselskap eller de som henter på vegne av disse, vil det ikke være noen endring fra dagens situasjon, og dermed ingen økte kostnader.

3.1.3 Forhandler og kommune skal iverksette tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie

De fleste forslagene til forskriftsendringer om forhandlere og kommuners plikt til å sørge for sortering og oppbevaring av EE-avfall er presiseringer av dagens plikter. Dette vil derfor ikke medføre økte kostnader og er ikke omtalt her.

Derimot er det et nytt krav om at forhandler og kommune skal sette opp plakater som forklarer at avfallet ikke kan fjernes uten skriftlig samtykke og at overtredelse kan straffes. Vi er kjent med at enkelte forhandlere allerede har plakater på sine mottak for å informere personer om ikke å sette fra seg EE-avfall utenfor åpningstid. Vi vurderer derfor at krav om plakat ikke vil ha store kostnader for forhandlere og kommuner. Kostnader vil omfatte produksjonskostnader, vedlikeholdskostnader og eventuelt utarbeidelse av rutiner. Vi antar også at forhandlere som er en del av en større butikk-kjede, vil kunne få lavere kostnader ved at det utarbeides plakater i fellesskap eller av en sentral administrasjon. Kommuner eller interkommunale selskap vil også kunne redusere sine kostnader ved å samarbeide om løsning.

3.2 Nytteeffekter av endringer i avfallsforskriften

Hensikten med forskriftsforslagene er å minimere mengden EE-avfall som kommer på avveie og som dermed risikerer å bli eksportert ulovlig og ikke få en forsvarlig behandling, noe som kan føre til alvorlig skade på helse og miljø. Når EE-avfall får en forsvarlig behandling hindrer vi alvorlig skade på helse og miljø fra miljøskadelige stoffer som tungmetaller og organiske miljøgifter. Videre sikrer vi at mest mulig av avfallet går til materialgjenvinning, inkludert sjeldne metaller. Dette er den viktigste nytteeffekten av de foreslåtte endringene og er nærmere beskrevet under "Bakgrunn". Nedenfor går vi gjennom konkrete nyttevurderinger av de enkelte endringene.

3.2.1 Samtykke til henting av EE-avfall

Å fjerne avfall som er levert inn til returordningen for EE-avfall er i strid med intensjonen ved regelverket for EE-avfall. At uvedkomne henter ut slikt EE-avfall medfører en fare for at farlige kjemikalier kan komme på avveie i miljøet og er i strid med formålet med regelverket. At en slik handling er ulovlig og straffbar må ikke være tvilsomt. Et nytt krav om samtykke vil gjøre det enklere for myndighetene, inkludert politi, å følge opp eventuell ulovlig aktivitet. En overtredelse av denne bestemmelsen omfattes av § 19-7 i avfallsforskriften og kan straffes med bøter.

Krav til samtykke legger til rette for seriøse aktører som ønsker å drive med forberedelse til ombruk av EE-avfall. De vil ikke måtte "konkurrere" om avfallet med useriøse aktører som har til hensikt å drive med ulovlig virksomhet. Videre gir ordningen med samtykke ombruksaktører tilgang til EE-avfall allerede på første mottakspunkt, noe som er i tråd med EUs krav om at landene skal legge til rette for at ombruksaktører skal gis tilgang til første mottakspunkt⁴. Det kan være avgjørende da transport fra første mottakspunkt kan redusere andelen avfall som er egnet for forberedelse til ombruk. På denne måten balanserer vi ønsket om at mest mulig går til forberedelse til ombruk og sikkerhet for at EE-avfall får en forsvarlig behandling.

En konsekvens av at færre uvedkomne henter EE-avfall fra mottak vil være at returselskap vil oppleve en økt mengde EE-avfall inn i sine innsamlingsystemer. Dette vil gi en forsvarlig håndtering av EE-avfall slik at vi unngår miljø- og helseskade ved forurensning fra dette avfallet. I tillegg vil ressurser ikke komme på avveie, men brukes inn i nye produkter, som en del av den sirkulære økonomien. Videre vil også inntektene for returselskapene øke da det som forsvinner fra mottak ofte er EE-avfall eller deler av EE-avfall som har en positiv markedsverdi. Dermed vil netto kostnader ved å drifte returordningene reduseres.

3.2.2 Forhandler og kommune skal gi samtykke til de som henter EE-avfall

Ifølge forhandlere har anmeldelser av henting av EE-avfall fra forhandlere i mange tilfeller blitt henlagt av politiet. Med forslaget om krav til samtykke vil det være enklere for politiet å følge opp denne type overtredelser, noe som kan legge lista lavere for slike anmeldelser.

For miljømyndighetene vil det være enklere å føre tilsyn med overholdelse av dette kravet. Mottakene må kunne dokumentere at kun godkjente returselskap, eller aktører som samler inn på vegne av disse, og aktører med samtykke henter ut EE-avfall.

Forhandlere, kommuner og andre mottak vil enklere kunne avvise useriøse aktører med det nye kravet om samtykke. Sammen med de andre foreslåtte tiltakene, for eksempel krav til informasjonsplakat, vil krav om samtykke bidra til at færre forsyner seg med EE-avfall fra mottak. Dette vil bidra til mindre rot og skjemmende utseende på mottaket, noe som igjen vil kreve mindre ressurser av forhandler på å rydde området. Dette vil også ha en positiv effekt ved at risiko for at EE-avfall som er egnet for ombruk blir ødelagt på mottaksplass.

3.2.3 Forhandler og kommune skal iverksette tiltak for å forhindre at EE-avfall kommer på avveie

Et påbud om at forhandler og kommune skal ha informasjonsplakater på mottaket vil, sammen med de andre forskriftsforslagene, bidra til at mindre EE-avfall hentes ut av uvedkomne. Plakaten vil virke informativ og preventiv ved at alle blir gjort kjent med at det kreves samtykke og at å hente EE-avfall uten samtykke kan straffes. Dette vil bidra til at EE-avfallet får en forsvarlig håndtering og ikke blir eksportert ulovlig.

⁴ Artikkel 6 i WEEE-direktivet (2012/19/EU)

Videre vil en informasjonsplakat kunne bidra til at færre er inne på mottaket og henter ut EE-avfall og dermed redusere behovet for å rydde på mottaket.

3.3 Konklusjon

De foreslåtte endringene inngår i en større tiltakspakke som Miljødirektoratet har utarbeidet i samarbeid med flere andre etater. Tiltakene skal sammen hindre at EE-avfall kommer på avveie og blir eksportert ulovlig, noe som kan føre til alvorlig skade på helse og miljø. Den mest omfattende endringen i dette forslaget er krav til samtykke for å kunne hente EE-avfall fra mottak. Vi anser nytten av kravet til samtykke som større enn kostnadene. Kostnadene vil i stor grad ramme aktører som i dag bidrar til at EE-avfall kommer på avveie og blir eksportert ulovlig.

3.4 Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for gjennomføring

Vi forventer ikke at det vil være prinsipielle spørsmål knyttet til gjennomføringen eller viktige forutsetninger som må oppfylles.

3.5 Høringsfrist

Kommentarer til forslaget sendes Miljødirektoratet innen [dd.mm.åååå].

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Heidis Holstad Frantzen,
heidis.holstad.frantzen@miljodir.no.

Vedlegg: Endringsforskrift