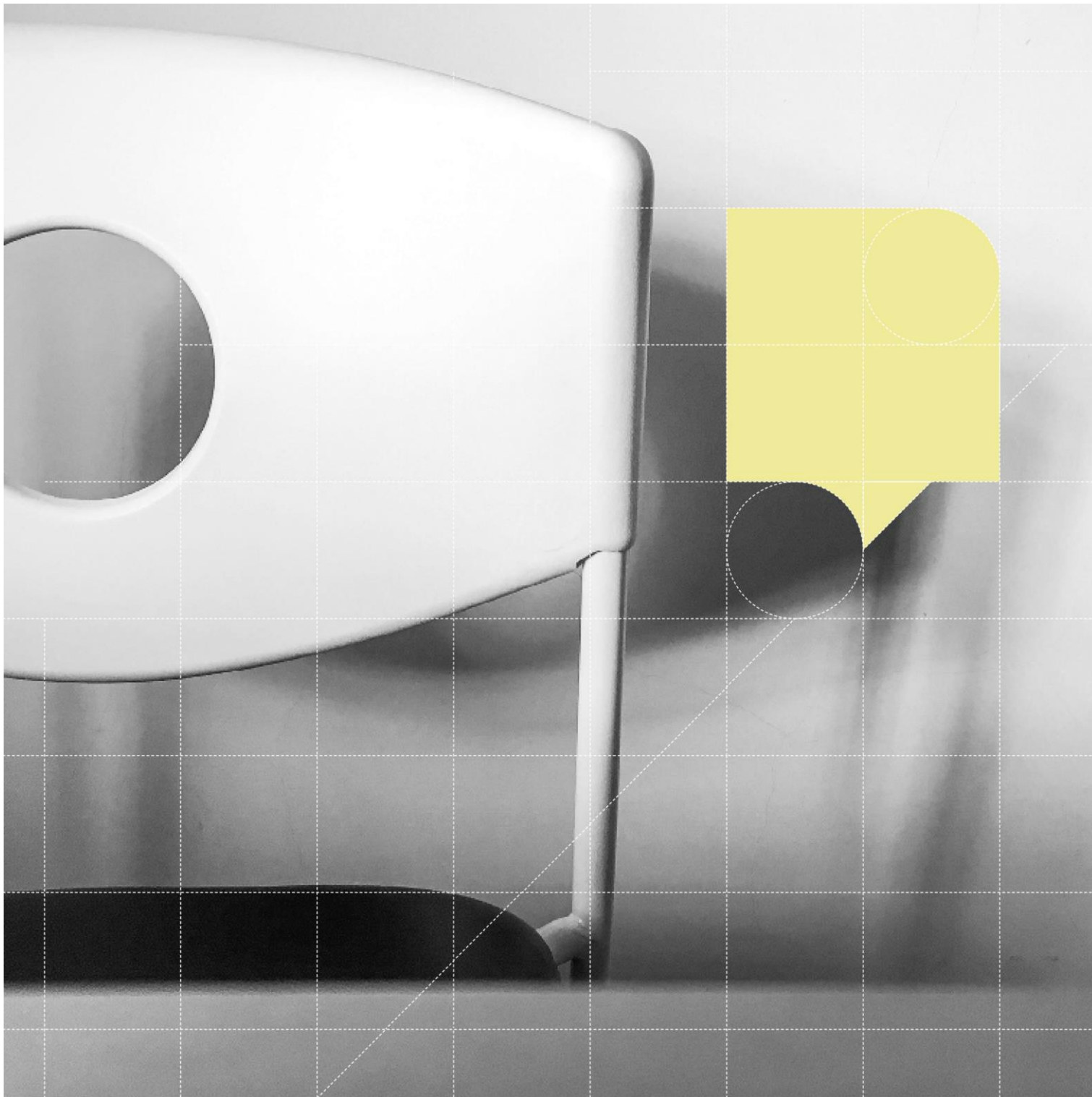


# Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper)**  
Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:

2020/11489

Vår ref.:

23/00156

Vår saksbehandler:

Cathrine B. Rønning

Dato:

11.10.2023

## Uttalelse

Om: **Forslag til forskrift om endring i avfallsforskriften (utsortering, innsamling, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning av enkelte avfallstyper)**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Miljødirektoratet har sendt forslag til revidert kapittel 10a i avfallsforskriften på høring 29.06.2023. Høringsdokumentene, inkludert underliggende analyser som det er henvist til i utredningen, ser ut til å legge seg på et passende utredningsnivå. Regelrådet vurderer likevel at det er noen svakheter ved utredningen av virkninger for og beskrivelsen av næringslivet.

Departementet burde gitt en tydeligere beskrivelse av grunnen til at EU fant behov for å regulere dette, hva som er det utløsende problemet og årsakene til problemet i Norge.

Problembeskrivelsen sier også lite om konsekvensene hvis Norge ikke når EU-kravene eller hva som er nullalternativet. Målet er etter vår vurdering tilstrekkelig beskrevet. Det er positivt med konkrete målkrav som gjør det enkelt å vurdere måloppnåelse.

Utredningen av relevante tiltak, prinsipielle spørsmål, anbefaling av tiltak og forutsetninger for en vellykket gjennomføring virker langt på vei tilstrekkelig. Det er også positivt at forslaget utnytter fleksibiliteten i EU-regelverket ved å gi handlingsrom for å finne den beste løsningen. Dette gir mulighet for innovasjon.

Regelrådet mener at beskrivelsen av berørt næringsliv er svak, noe som blant annet kommer av at definisjonen av husholdningslignende avfall er noe uklar. Vi savner en nærmere forklaring på virkeområdet for næringslivet, tallfesting og eksempler. Utredningen av virkninger har også noen svakheter, og det er kun en del av forslaget hvor det er beregnet kostnader.

På grunn av manglene ved utredningen kan ikke Regelrådet svare på om forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

På vegne av Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet sendt forslag til revidert kapittel 10a i avfallsforskriften på høring 29.06.2023. Forslaget gjelder krav til utsortering, separat innsamling og materialgjenvinning eller forberedelse til ombruk av papp, papir, glass- og metallemballasje og tekstilavfall for både husholdningsavfall og næringsavfall som ligner husholdningsavfall. Hovedhensikten er å øke materialgjenvinningen.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Forslagene i høringsnotatet får i hovedsak virkninger for alle virksomheter som genererer husholdningslignende avfall av papp- og papir, glass- og metallemballasje og tekstil. Avfallsforskriften har et bredt virkeområde på tvers av næringer, og regelverket vil påvirke mange ulike virksomheter. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Direktoratet beskriver problemet som gjennomføring av krav i EUs rammedirektiv om avfall om separat innsamling av avfall, og at Norge må øke sin andel av utsortert avfall til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning i forhold til bindende krav i rammedirektivet fram mot 2035. Etter Regelrådets vurdering burde problembeskrivelsen vært grundigere.

Vi kan ikke se at utredningen beskriver det utløsende problemet som gjør at det er behov for å regulere. Hvorfor fant EU behov for å gjøre endringer? Direktoratet forklarer heller ikke hva som er årsakene til problemet i Norge, for eksempel økende avfallsmengde, hvordan forbrenning eller deponering av avfall påvirker miljøet, eller at det er ressursknapphet for enkelte råvarer. Å forstå årsakene til problemet, er viktig for å kunne vurdere om et tiltak virker. I mange tilfeller kan den beste løsningen være å fjerne årsaken(e) til problemet. Problembeskrivelsen sier også lite om konsekvensene hvis Norge ikke når EU-kravene eller hva som er nullalternativet.

Målet med endringene er oppfyllelse av EU-krav med høy andel forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Formålet med utsortering og separat innsamling av avfall er å sikre at avfallet

har høy kvalitet slik at mengden avfall som forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes blir høyest mulig. Forpliktelsene i rammedirektivet knyttet til separat innsamling henger derfor tett sammen med direktivets mål for forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Målet med forslaget er etter vår vurdering tilstrekkelig beskrevet. Det er positivt med konkrete målkrav som gjør det enkelt å vurdere måloppnåelse.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Miljødirektoratet har utredet noen relevante tiltak i en rapport som er kalt tiltaksanalysen, som de har vist til i høringsdokumentet. Høringsdokumentet har en kort fremstilling av hvordan regelverk og praksis er i Sverige, Danmark og Finland. Forskriftsforslaget benytter noe av handlingsrommet som ligger i EUs rammedirektiv om avfall ved at det åpner for flere unntak fra kravet som separat innsamling. Etter Regelrådets vurdering fremstår utredning av alternative tiltak som tilstrekkelig.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Virksomhetene som genererer husholdningslignende avfall, vil bli berørt av de nye kravene om kildesortering. Definisjonen på "husholdningslignende avfall" er næringsavfall, jf. forurensningsloven § 27a, som i art og sammensetning ligner på husholdningsavfall.

Regelrådet mener at beskrivelsen av berørt næringsliv er svak. Miljødirektoratet har ikke forklart noe mer om hvordan de forstår denne definisjonen eller sagt noe om hvilke bedrifter som blir berørt. Det er ikke gitt eksempler eller tall på berørte, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvor omfattende dette vil bli å følge opp for næringslivet. Vi savner også en vurdering av om andre deler av næringslivet enn dem som er direkte omfattet av tiltaket blir berørt.

Definisjonen fremstår som så vid at det kan virke som tilnærmet alle virksomheter i Norge vil bli berørt av forslaget. Men definisjonen fremstår som noe uklar for Regelrådet. Hvor går grensen mellom næringsavfall og husholdningslignende avfall? Har mengde avfall noe å si, for eksempel hvis en virksomhet har mye av én avfallstype? Finnes det noen virksomheter som ikke kommer inn under definisjonen, og hva kjennetegner disse? Høringene skal være åpne for innspill fra alle. Dermed er det viktig at det kommer klart frem hvem som blir berørt av forslaget.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Virkningene for næringslivet er generelt og kvalitativt beskrevet i høringsdokumentene. Kostnadene ved glass- og metallavfall er beregnet, men tallene er usikre. Direktoratet skriver at de mangler en del data for å beregne kostnader og gevinster for avfall fra næring, men de forventer at kostnadene blir små.

Økte kostnader for næringslivet som følge av innføring av separat innsamling av glass- og metallemballasje er anslått til omtrent 33 millioner kroner. Tallet for glass- og metallemballasje står først i sammendraget om konsekvenser for næringslivet. Regelrådet ønsker å påpeke at slik beregningene er presentert, kan det lett misforstås som den totale beregningen av kostnader for næringslivet, og ikke bare beregning av økte kostnader til kun en del av endringene som foreslås.

Etter Regelrådets vurdering er utredningen av virkninger for næringslivet dermed ufullstendig. Vi savner blant annet tallfesting av virkninger av andre endringer enn det som er nevnt over. Det er

innhentet mye data og statistikk for avfall fra husholdninger, men lite data fra næringslivet. Rapportene som noen tall er hentet fra, er heller ikke lett tilgjengelige.

Regelrådet stiller spørsmål ved om svakheter ved beskrivelsen av berørt næringsliv kan ha gjort at også utredning av virkninger har fått svakheter? Hvis utreder har det klart for seg hvem som blir berørt, vil det være enklere å utrede virkningene. Tidlig involvering av berørt næringsliv kan også føre til innspill som kan gjøre det enklere å finne fram til virkningene.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Høringsdokumentet synliggjør forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Det er positivt at direktoratet har tenkt igjennom hva som skal til for en vellykket gjennomføring. Regelrådet ønsker imidlertid å gjenta at det er viktig at virksomhetene forstår at reguleringen gjelder dem, se punkt 3.3.

Miljødirektoratet foreslår at forskriftsendringene trer i kraft 1. juni 2024, og reglene for tekstilavfall fra 2025. Det er positivt at næringslivet får noe tid på seg til å gjøre nødvendige tilpasninger.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Små aktører er berørt av forslaget. Miljødirektoratet har valgt å ikke innføre målkrav for utsorteringsgrad for virksomheter som genererer husholdningslignende avfall fordi det vil påføre særlig små og mellomstore bedrifter ekstra byrde. Det er positivt at direktoratet har vurdert hensynet til små virksomheter for dette forslaget.

Regelverket ser imidlertid ut til å ikke skille mellom små og store virksomheter når det gjelder hva de konkret må gjøre for å rette seg etter de foreslåtte kravene i forskriften, forutsatt at de genererer avfall som må sorteres, separat innsamles og som de skal ha kunnskap og dokumentasjon på. Regelrådet stiller spørsmål til om det hadde vært mulig å vurdert andre løsninger eller laget mindre strenge regler for små virksomheter?

Småbedriftene har ofte en tydelig grense for administrativ kapasitet bestemt av daglig leders tidsbruk til oppgaver som salg, produktutvikling, opplæring osv. Ofte vil det være praktisk vanskelig å kjøpe ulike administrative tjenester enten pga. økonomi eller tilgjengelighet i

lokalsamfunnet. Små tillegg i administrative byrder kan dermed ha en alternativ kostnad eller skyggepris som er klart høyere enn ren lønnskostnad.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Det er ikke gitt informasjon om involvering av eller innspill fra berørt næringsliv i høringsdokumentene. Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Det er enklere å innarbeide innspill på et tidlig tidspunkt enn ved en senere høring.

#### **4.3 Rapporteringsbyrder**

Dokumentasjonskravene er de samme som før, men det gjelder flere avfallstyper. Dette gir økte byrder for næringslivet. Regelrådet er enig i at konsekvensene ved dokumentasjonsplikten virker små.

#### **4.4 Fremtidsrettet regulering**

Det er positivt at Norge legger opp til et unntak fra blant annet separat innsamling og forbud mot sammenblanding fordi det finnes løsninger som har potensiale til å gi like god utsortering ved sentralsortering ved avfallsanleggene. Dette sikrer utnyttelse av fleksibiliteten i EU-regelverket, og gir kommunene og virksomheter handlingsrom for å finne den beste løsningen. Dette gir mulighet for innovasjon i næringslivet.

#### **4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Vi kan ikke se at høringsdokumentene vurderer fremtidig evaluering. Utredningen hadde blitt styrket av en vurdering av når og hvordan anbefalt tiltak bør evalueres.

#### **4.6 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Tallene i kostnadsberegningene i høringsdokumentet er hentet fra en rapport fra Oslo Economics og Mepex fra 2022 som ikke har vært vedlagt eller lenket til. Det er uheldig at kilder som høringsdokumentet viser til ikke er lett tilgjengelig for de som skal lese det. Etter Regelrådets syn bør det være en direkte lenke i høringsdokumentet eller på høringssiden. Det vil også medføre at det er liten tvil om hvilke kilder høringsdokumentet viser til.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Problembeskrivelsen i utredningen er ufullstendig. Utredningen mangler beregninger for virkninger for næringslivet, det er kun en del av endringene som er kostnadsberegnet. Beskrivelsen av berørt næringsliv er mangelfull. Begrunnelse for valgt tiltak er til stede, men det er mange usikkerheter knyttet til beregningene, spesielt for data som gjelder næringslivet. På grunn av manglene ved utredningen kan ikke Regelrådet svare på om forslaget er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.