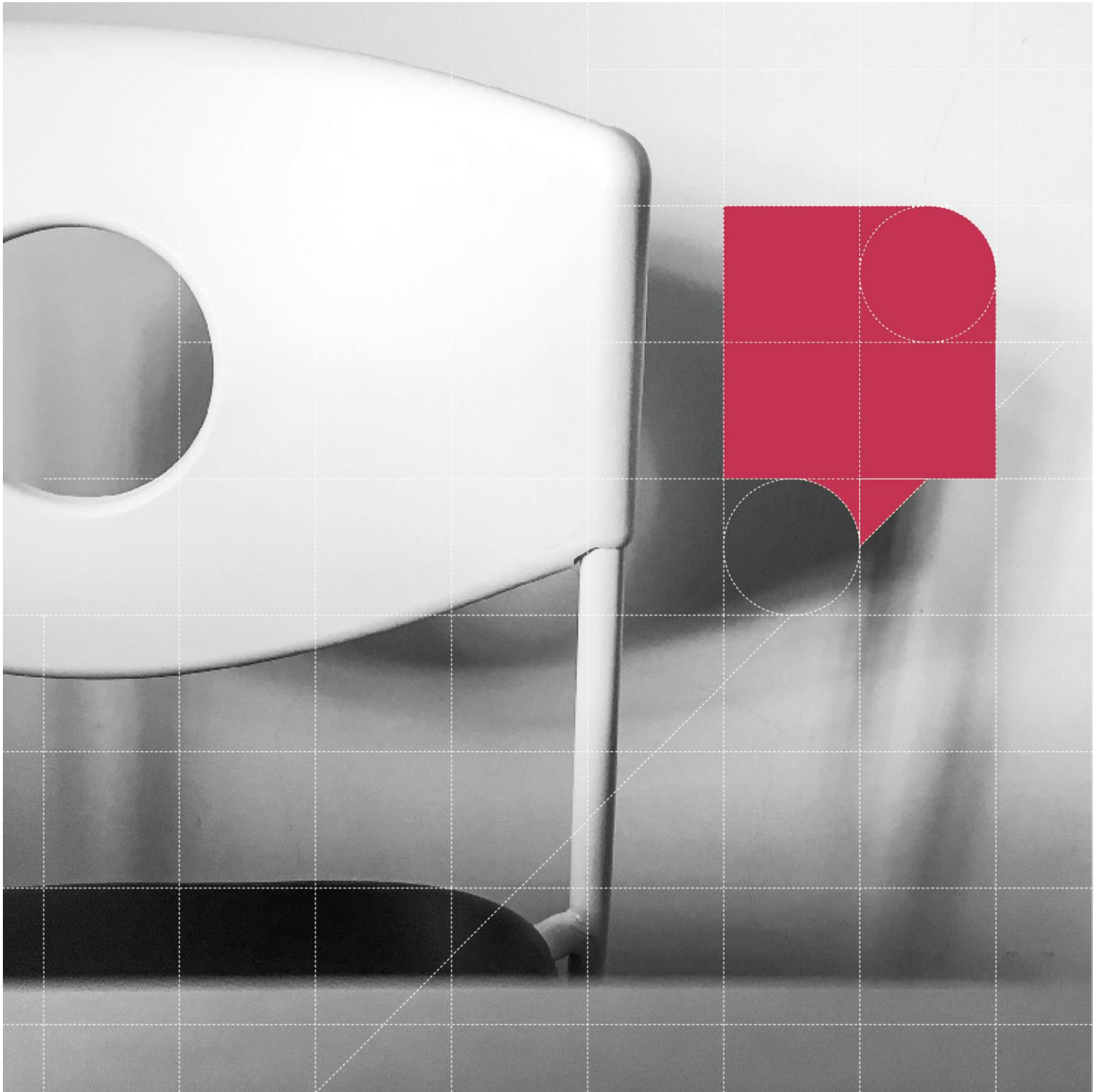


Regelrådets uttalelse

Om: **Høring av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Miljødirektoratet

Deres ref.:
2024/6347

Vår ref.:
24/00160

Vår saksbehandler:
Cathrine B. Rønning

Dato:
27.09.2024

Uttalelse

Om: **Høring av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert Miljødirektoratets utredning av forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast. Formålet med produsentansvaret er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra produktene, herunder redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast, samt bidra til en sirkulær økonomi.

Høringsnotatet gir oversikt over virkningene for næringslivet ved forslaget, og vi verdsetter at konsekvensene ved anbefalt tiltak er grundig beskrevet med kvalitative beskrivelser og kostnadsestimater. Høringsnotatet beskriver både direkte og indirekte virkninger for næringslivet.

Regelrådet vurderer at forslaget innebærer betydelige administrative byrder for næringslivet, særlig for små virksomheter. Det anbefalte alternativet innebærer store totale kostnader for næringslivet. Regelrådet etterlyser en grundigere vurdering av alternative løsninger og kostnadene ved disse, som for eksempel miljøavtaler og miljøavgift, i tråd med utredningsinstruksens krav. Alternative varianter av forskriftsreguleringen burde også vært utredet nærmere.

Beskrivelsen av hvilke bransjer og aktører som blir berørt har noen mangler, og vi savner grundigere utredning av behovet for noe enklere regler for små virksomheter. Vi mener problemet burde vært klarere definert med tydeligere informasjon om bakgrunnen fra EU-reguleringen og problemets utbredelse i Norge.

Regelrådet konkluderer med at forslaget ikke er utformet 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

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Miljødirektoratet har den 27.06.2024 sendt på høring forslag til forskriftsregulering av utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast. Dette nye produsentansvaret foreslås regulert i nytt kapittel 7A i avfallsforskriften.

Forslaget gjennomfører bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904). Formålet med produsentansvaret er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra produktene, herunder redusere og forebygge forsøpling og spredning av mikroplast, samt bidra til en sirkulær økonomi.

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

Regelrådet har valgt å uttale seg om saken fordi forslaget berører mange næringsaktører, både små og store virksomheter. Forslaget innebærer store administrative kostnader for næringslivet. Fordi omfanget av kostnadene ved forslaget er så stort, og fordi det vil være mer krevende for små virksomheter å følge opp reguleringen, har Regelrådet valgt å uttale seg til denne saken.

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

Problemet er, etter Regelrådets vurdering, ikke klart og samlet definert i høringsnotatet. Miljødirektoratet viser til at det er gjennomføring av bestemmelser om utvidet produsentansvar for enkelte engangsprodukter av plast i EUs direktiv om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter (2019/904). Gjennom formålet kan vi anta at problemet er forsøpling og spredning av mikroplast, samt at kommunene har store kostnader knyttet til opprydning av forsøpling og innsamling av søppel i offentlige avfallsbeholdere. Det hadde vært en fordel om den opprinnelige bakgrunnen for reguleringen i EU kom tydeligere fram. Problemets utbredelse i Norge burde også vært beskrevet grundigere.

Målet er å redusere miljøkonsekvensene av plastprodukter og at produsentene skal dekke kostnadene. Målet er tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Alternative tiltak er noe begrenset på grunn av implementering av EU-direktivet. Likevel åpner direktivets artikkel 17 nr. 3 for at landene kan gjennomføre pliktene etter direktivets artikkel 8 nr. 1 og nr. 8 om utvidet produsentansvar i form av en avtale mellom myndighetene og de berørte økonomiske sektorene. Handlingsrommet er nevnt kort i høringsnotatet. Utredningen oppfyller etter vårt syn ikke utredningsinstruksens krav om utredning av alternative tiltak.

Alternativet om å gjennomføre produsentansvaret med en avtale mellom staten og næringslivet (miljøavtale) er vurdert i «delrapport 2» som Miljødirektoratet viser til i høringsnotatet. De har tidligere anbefalt å ikke gå videre med alternativet. Dette nevnes i ett avsnitt i høringsnotatet. Et annet alternativ om produsentenes plikt til å sette opp beholdere for tobakksprodukter blir også avskrevet kort.

Kravet til utredning av alternative tiltak bør være skjerpet på grunn av at det anbefalte alternativet innebærer store administrative kostnader for næringslivet. I tillegg er den samfunnsøkonomiske nytten relativt begrenset, i og med at direktoratet i utgangspunktet ikke legger opp til et økt ambisjonsnivå i forhold til opprydning av engangsprodukter av plast. Regelrådet mener Miljødirektoratet burde utredet flere ulike alternative løsninger mer grundig og vurdert om det er forhold i Norge som gjør at det finnes alternativer som er mer aktuelt for Norge enn andre EU/EØS-land. I tillegg til miljøavtale, som er nevnt over, stiller vi spørsmål om det kunne vært vurdert en miljøavgift på produktene som gjør at produsentene dekker kostnadene? Det kan også være ytterligere løsninger som burde vært vurdert som alternativ.

Miljødirektoratet burde også utført en grundigere utredning av ulike varianter av reguleringen. For eksempel burde det vært grundigere utredning av en nedre grense for pliktig medlemskap i produsentansvarsselskap. Regelrådet stiller også spørsmål til om det er nødvendig at det anbefalte alternativet inneholder krav om anskaffelse av en uavhengig konsulent som skal verifiseres av en uavhengig tredjepart. Direktoratet kunne vurdert om den første undersøkelsen og beregningen kan utføres av produsentansvarsselskapene selv for å begrense de administrative kostnadene.

Handlingsrommet i EU-reglene burde også vært synliggjort tydeligere. Direktoratet burde også inkludert en sammenligning med andre land i høringsnotatet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet vurderer at beskrivelsen av berørt næringsliv har noen svakheter. Berørte er identifisert gjennom definisjoner på produkter og produsenter. Det er positivt at Miljødirektoratet har laget tabeller med en oversikt over anslått antall produkter og anslått antall store produsenter.

Det bør komme tydelig frem i høringsnotatet hvilke bransjer og deler av norsk næringsliv som berøres av forslaget. Berørt næringsliv bør som et minimum være kvalitativt beskrevet, gjerne med antallet aktører, omtale av sammensetningen av små og store aktører i den aktuelle

næringen og andre relevante forhold. Indirekte berørte bør også beskrives. Vi viser til veiledning på vår hjemmeside: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](http://regelradet.no)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkninger av det anbefalte forslaget for næringslivet i Norge er tilstrekkelig utredet. Utredningen gir særskilt informasjon om norske forhold. Virkningene er utredet med kvalitativ beskrivelse og estimerer på kostnader. Miljødirektoratet har beskrevet positive og negative konsekvenser detaljert. Både direkte og indirekte virkninger for produsentene og produsentansvarsselskapene er utredet. Anslagene for enkelte av kostnadene er presentert på en oversiktlig måte i tabeller. Tabeller kunne med fordel også vært brukt til flere typer av kostnader.

Virkninger for næringslivet når det gjelder alternative tiltak burde etter Regelrådets vurdering vært grundigere utredet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Vellykket gjennomføring avhenger av flere forutsetninger, blant annet kontroll og innsyn fra myndighetene, informasjonsarbeid, veiledning og støtte fra myndighetene, fra produsentenes interesseorganisasjoner og godkjente produsentansvarsselskap. Spørsmålet er etter Regelrådets vurdering tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

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 bestep praksis 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 skriver at de forventer at det vil være mer krevende for små enn store produsenter å følge opp reguleringen. I tillegg vil den administrative byrden relativt til mengden produkter som settes på markedet av produsenten være større. Begrensede stordriftsfordeler og mindre økonomisk fleksibilitet kan gjøre det mer krevende for de små å absorbere økte kostnader som ikke kan veltes over på forbrukerne. Det kan også være mer krevende for små enn for store aktører å omstille produktporteføljen for å redusere kostnadene. Vurderingen av virkningen for små bedrifter er akseptabel. Likevel konkluderer direktoratet med at dette er en relativt enkel produsentansvarsordning, og at byrden skal være overkommelig også for de små produsentene.

Regelrådet mener at direktoratet burde utredet grundigere behovet for noe enklere regler for små virksomheter. Utredningen bør svare på om målet kan nås selv om små virksomheter får enklere krav. For eksempel kunne de nærmere vurdert en nedre grense for at bestemmelsene skal komme til anvendelse.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om tidlig involvering av berørt næringsliv. Det er mye historikk og arbeid om produsentansvarsordninger som ikke kommer frem av høringsnotatet, blant annet arbeidsgruppe rapport med anbefalte tiltak fra arbeidsgruppe opprettet av Klima- og miljødepartementet 15.05.2019¹. Forutgående prosesser som involverte næringslivet kunne vært kort beskrevet.

Regelrådet vurderer at det kan være mulig å komme fram til bedre regulering gjennom godt samarbeid med næringslivet.

4.3 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder ny rapportering. Den praktiske gjennomføringen av rapporteringen er ikke klar, men det henvises til en løsning som allerede finnes. Regelrådet savner oversikt over forventet tidsbruk av rapporteringen for næringslivet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Høringsdokumentet sier ikke noe om eventuell evaluering av de nye forskriftsbestemmelsene. Regelrådet mener at utredningen bør inneholde en vurdering av når og hvordan endringene bør evalueres for å vurdere om endringene er vellykket.

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

Høringsnotatet inneholder en anbefaling og begrunnelse for valgt tiltak, men det er lite utredning av andre alternativer. Begrunnelsen for valgt tiltak har derfor ikke tilstrekkelig sammenligningsgrunnlag.

Det anbefalte alternativet innebærer betydelige administrative kostnader for næringslivet. Regelrådet mener at alternativer som innebærer lavere administrative kostnader for næringslivet burde vært utredet grundigere. Norske forhold må utredes nærmere for å finne den beste løsningen. Miljødirektoratet har landet på et forslag som kan synes unødvendig byråkratisk, sett i en norsk kontekst. Regelrådet konkluderer derfor med at forslaget ikke er utformet til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

¹ [Miljøavtale om plastprodukter - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)