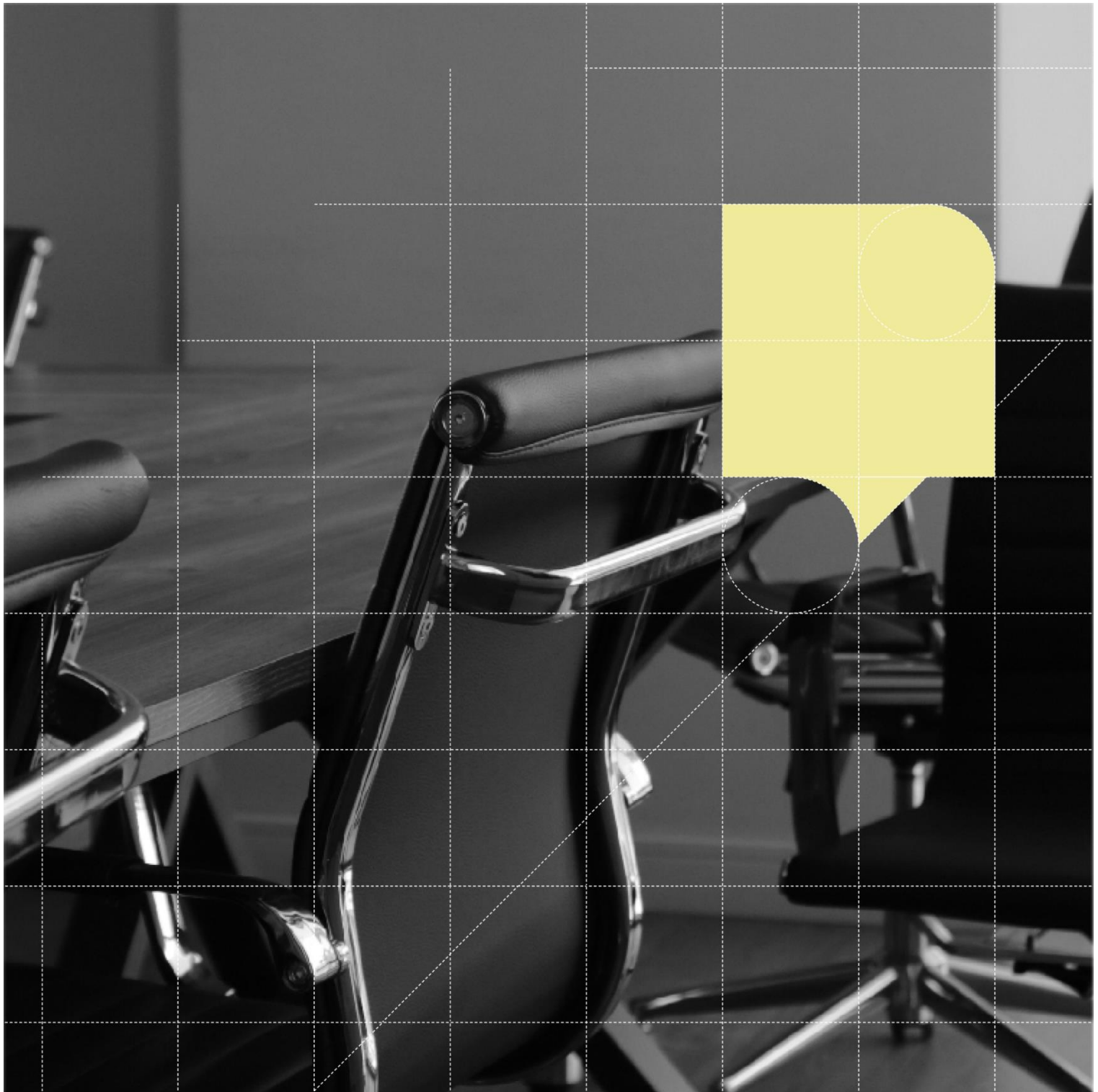


Regelrådets uttalelse

Om: **Ny grensekryssforordning**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:
2025/8048

Vår ref.:
2025/49

Vår saksbehandler:
Jørgen Falkheim

Dato:
11.04.2025

Uttalelse

Om: **Ny grensekryssforordning**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert miljødirektoratets forslag om å endre avfallsforskriftens kapittel 13 om grensekryssende forsendelser av avfall. Forslaget gjennomfører EUs grensekryssforordning nr. 2024/1157. Regelrådet vurderer at utredningen har enkelte svakheter.

Regelrådet mener utredningen på en god måte beskriver de kvalitative virkningene av forslagene og oppsummerer de forventede virkningene for de forskjellige *hovedgruppene* av berørte. Samtidig mener vi at beskrivelsen av berørt næringsliv kunne vært mer detaljert. En slik vurdering kunne i større grad identifisert hvordan enkelt næringer og mindre virksomheter vil påvirkes av forslaget, for eksempel virksomheter som har håndtering av brukte materialer som en forretningsmodell. Regelrådet vil også påpeke at økte dokumentasjonskrav og administrative kostnader ofte vil være tyngre å bære for virksomheter med færre ansatte og mindre administrativ kapasitet.

Forslaget vil forandre rammeverket for avfallsforsendelser over grensene og er forventet å føre til økte kostnader for flere av de berørte aktørene. Hvor store kostnadene vil bli og hvem de vil treffe fremstår ikke helt klart av utredningen. Grunnet usikkerheten og begrenset med informasjon i høringsnotatet er det vanskelig for Regelrådet å konkludere med at forslaget er utformet slik at målene kan utformes til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet anbefaler at det i det videre arbeidet med forslaget klargjøres og gjøres kjent hvilke begrensninger det er i kapasiteten for sluttbehandling av avfall i Norge og gjenvinning av plast i Europa.

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 foreslår å endre avfallsforskriftens kapittel 13 om grensekryssende forsendelser av avfall for å gjennomføre EUs grensekryssforordning nr. 2024/1157.

Målet med den reviderte grensekryssforordningen er å gjøre det lettere å transportere avfall til ombruk og materialgjenvinning innad i EU. Den skal sikre at EU ikke eksporterer sine avfallsutfordringer til tredjeland, og styrke kontroll av ulovlige avfallstransporter. Forordningen skal bidra til at avfall i større grad benyttes som sekundære råvarer, og bidra til en mer sirkulær økonomi. Forordningen skal også sikre bedre kontroll med avfall som krysser landegrenser og gjøre avfallsbehandling mer bærekraftig.

Forordningen begrenser muligheten for å eksportere avfall til sluttbehandling i EØS-området og oppstiller nye krav til avfallsforordninger inkludert tilhørende samtykker og dokumentasjon. Det vil også stilles nye krav til eksport av plastavfall, som ikke lengre kan eksporteres til land som ikke er medlemmer av OECD.

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

Den nye grensekryssforordningen forandrer rammeverket for virksomheter som driver med eksport og import, samt gjenvinning og sluttbehandling av avfall i Norge. Endrede betingelser for denne næringen vil igjen kunne ha en innvirkning på et stort antall avfallsprodusenter som er avhengige av disse aktørenes tjenester. Regelrådet har derfor valgt å uttale oss til høringen.

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

Regelrådet mener problemstillingene knyttet til miljø, bærekraft og en sirkulær økonomi er velkjente. Samtidig vil vi påpeke at utredningen ikke inneholder detaljert informasjon om problemene en søker å løse. Høringen kunne for eksempel i større grad beskrevet utfordringene

med håndteringen av plastavfall i dag og belyst problemene med ulovlig virksomhet knyttet til avfallsforsendelser og behandling av avfall. Generelt kunne utredningen vært styrket med en grundigere beskrivelse av nullalternativet.

Regelrådet mener at målet med forslaget er tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Forslaget går ut på å gjennomføre en forordning i norsk rett. Forordninger skal gjennomføres «som sådan» jf. EØS-avtalens artikkel 7, men kan likevel åpne for nasjonale valg. Regelrådet kan ikke se at utredningen tar stilling til om forordningen gir rom for slike valg og hvordan dette rommet i så fall er benyttet

Regelrådet vil påpeke at selv ved innføringen av rettsakter uten mulighet for nasjonalt handlingsrom, er det mulig å vurdere avhjelpende tiltak for å sikre gode forutsetninger for gjennomføring av det nye regelverket. Eksempler på avhjelpende tiltak som kunne vært aktuelle å se på i denne saken er for eksempel tiltak rettet mot å sikre tilstrekkelig kapasitet, og/eller tilgjengeliggjøring av informasjon om kapasiteten, for gjenvinning og sluttbehandling av avfall i Norge.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Høringsnotatet inneholder en kortfattet beskrivelse av berørt næringsliv. Beskrivelsen er begrenset til en gjennomgang av antall aktører som eksporterer/importerer avfall i dag. Beskrivelsen gir en enkel oversikt over omtrentlig omfang av forslagene.

Utredningen kunne vært ytterligere styrket med en bredere gjennomgang av avfallsprodusentene. En slik gjennomgang kunne være med å identifisere om det er enkelte næringer som blir særlig berørt av forslagene. Videre kunne man beskrevet de berørte næringenes aktører og identifisert om det er små- og mellomstore bedrifter i næringen. Regelrådet kan ikke se at utredningen inneholder en gjennomgang av konsekvensene for små- og mellomstore bedrifter, og vil påpeke at mindre aktører ofte har høyere relative kostnader med å håndtere nye forslag som pålegger større administrative byrder.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Høringen gir en god beskrivelse av de kvalitative virkningene for hvert av forslagene, og oppsummerer på en god måte de kvalitative virkningene for hver av hovedgruppene av berørte. Den begrensede beskrivelsen av næringen gjør det samtidig vanskelig å få en detaljert forståelse av virkningene forslaget vil ha for berørt næringsliv. Direktoratet sier for eksempel at det ikke foreligger en oversikt over kapasitetene i det norske avfallssystemet i dag. Dette gjør at det er vanskelig å forutse i hvilke deler av næringen avfall nå vil samle seg opp, eller at avfallsstrømmen vil kunne stoppe opp. Regelrådet mener også at høringen i større grad kunne forsøkt å tallfeste de forventede ekstrakostnadene knyttet til forslaget. De kunne også prøvd å identifisere om enkelte næringer vil bli spesielt hardt rammet av forslaget.

Regelrådet savner en vurdering av virkninger for de sirkulære verdikjedene. I noen av disse verdikjedene krysser avfall grensene flere ganger i prosessen mot å bli en gjenbrukt vare, der

forskjellige deler av prosessen gjennomføres i forskjellige land. Dette er næringer i utvikling som potensielt kan oppleve utilsiktede problemer med det nye regelverket.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Høringen inneholder en kortfattet vurdering av forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet. Regelrådet registrerer at målrettet veiledning og tilstrekkelig kapasitet for plastgjenvinning trekkes frem som viktige faktorer her. Slik Regelrådet forstår det, er det allerede gjennomført tiltak for å sikre at næringen er godt informert om endringene og de nye kravene. Dette er positivt og vil gjøre overgangen til det nye regelverket lettere for berørt næringsliv. Samtidig vil vi påpeke at det ikke fremkommer av høringen om det er vurdert tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet for plastgjenvinning. I det videre arbeide med forslaget kan dette være et tema som bør gis ekstra oppmerksomhet.

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.

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små bedrifter er særskilt vurdert i utredningen. Andelen små bedrifter kunne vært kartlagt gjennom en nærmere beskrivelse av berørt næringsliv.

Forslaget innebærer blant annet strengere krav til dokumentasjon og informasjon om avfallsforsendelser og er forventet å kunne føre til økte administrative kostnader for eksportører sammenlignet med dagens regelverk. Virksomhetenes størrelse kan være en viktig faktor for deres evne til å håndtere de nye byrdene. En grundigere gjennomgang av berørt næringsliv kunne være med å avdekke hvordan forslaget ville kunne slå ut forskjellig for de ulike aktørene. Det bør samtidig påpekes at handlingsrommet for å hensynta mindre aktører ikke er belyst i utredningen, men at Regelrådet antar at forordninger typisk ikke åpner for store nasjonale handlingsrom.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremkommer i høringen at det er blitt arrangert et bransjeseminar etter at forordningen ble vedtatt for å sikre god informasjonsflyt og for å gi næringen gode forutsetninger for å kunne omstille seg til det kommende regelverket. Regelrådets mener dette er et godt tiltak som legger til rette for en smidigere overgang for de berørte.

4.3 Rapporteringsbyrder

Den nye forordningen innebærer strengere krav til dokumentasjon og informasjon om avfallsforsendelser, noe direktoratet mener vil føre til økte administrative kostnader for eksportører sammenlignet med dagens regelverk. Dette gjelder spesielt for eksport av avfall til sluttbehandling og for grønnlistet avfall. Samtidig er det positivt at det er foreslått å innføre et nytt digitalt system som er forventet å begrense konsekvensene av det nye regelverket.

4.4 Planlagt evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se av høringsnotatet at det er planlagt en fremtidig evaluering av regelverket.

Det nye regelverket er basert på en forordning som skal gjennomføres i norsk rett. Det er derfor klare begrensninger for innrettingen av de nye reglene, og utgangspunktet er at rettsakten ordrett skal innføres i norsk rett. Dette er likevel ikke et hinder for at det kan foreslås avhjelpende tiltak som kan begrense byrdene for næringslivet. Regelrådet mener at det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til saken, blant annet manglende oversikt over kapasiteten i det norske avfallssystemet og utfordringer for noen av de sirkulære verdikjedene. En fremtidig evaluering av hvordan det nye regelverket har fungert i praksis, vil kunne gi verdifull informasjon om utfordringer for næringen og om avhjelpende tiltak burde vurderes.

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

Forslaget vil forandre rammeverket for avfallsforsendelser over grensene og er forventet å føre til økte kostnader for flere av de berørte aktørene. Hvor store kostnadene vil bli og hvem de vil treffe fremstår ikke helt klart av utredningen. Grunnet usikkerheten og begrenset med informasjon i høringsnotatet er det vanskelig for Regelrådet å konkludere med at forslaget er utformet slik at målene kan utformes til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Gry Agnete Alsos, Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.