

Klima- og miljødepartementet
P.B. 8013 Dep,
0030 Oslo

Deres ref.: 25/2374	Vår ref.: GG	Dato: 01.09.2025
---------------------	--------------	------------------

Høringsuttalelse – Ekspertgrupperapport om virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter.

Norsk Industri viser til Klima- og miljødepartementets høring på rapporten fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter ("Ikke rett frem"). I det følgende er våre kommentarer til rapporten.

Generelt

Overgangen til en mer sirkulær økonomi vil kreve store industrielle investeringer. Det er da behov for stabile og forutsigbare rammebetingelser som muliggjør slike investeringer. Det betyr at viktige rammebetingelser må ligge fast over tid, samtidig som det føres en langsiktig politikk som fremmer investeringer i ny teknologi.

Mange industribedrifter opererer i flere land, og kan ha utenlandske eiere. For at internasjonale selskaper skal velge å prioritere slik at anleggene lokaliseres og utvikles i Norge er det avgjørende at bedriftene gis konkurransedyktige rammebetingelser. Trepertssamarbeid og teknologisk kompetanse er eksempler på suksessfaktorer for norsk industri. Samarbeid med næringslivet om å få frem teknologi og løsninger må ligge til grunn for arbeidet med sirkulær økonomi.

Europeisk samarbeid

Flere av ekspertgruppens forslag handler om gjennomføring av europeisk regelverk. Ekspertgruppen foreslår at EØS-regelverk som er relevant for omstillingen til en mer sirkulær økonomi, gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig. Norsk industri er enig i dette og viser til at reglene som skal legges til rette for en sirkulær økonomi i stor grad utarbeides i EU. Slik Norsk Industri ser det er det uheldig med innføring av nasjonale virkemidler på toppen / ved siden av EU-regler som skal gjennomføres iht. EØS-avtalen. Næringslivet i Norge (og i EU) opplever et voldsomt omfang av nye virkemidler og regelverksinitiativer fra EU-systemet. Gjennomføringen av disse reglene krever svært store ressurser, både hos næringslivet og hos myndighetene.

Vi anbefaler derfor sterkt at hovedsporet mht. tiltak og virkemidler innen sirkulær økonomi rettes mot samarbeid og deltagelse i relevante EU-prosesser.

Norske myndigheter må, sammen med næringslivet, følge utviklingen av europeiske rammebetingelser og jobbe for at regler som utarbeides gir tilstrekkelig rom for fleksibilitet, nasjonale tilpasninger og tar høyde for våre naturgitte fortrinn. Norsk lovgivning må tilpasses til EUs regelverk og myndighetsutøvelsen må være godt harmonisert med andre EØS-land. Eksempler er EUs avfallsdefinisjoner, krav til utvidet produsentansvar, regler om grensekryssende avfallstransport, produktregelverk, krav til ressurs- og energieffektivitet i industriutslippsdirektivet, mv.

Nye bransjeordninger for reparasjon

Ekspertgruppen foreslår at det innføres en bransjeordning for reparasjon av elektronikk og hvitevarer og at ordningen bør organiseres gjennom en bransjeavtale, hvor bransjen selv står for fastsettelsen av et gebyr ved salg av nye produkter, som skal bidra til å finansiere ordningen. Videre foreslår ekspertgruppen at det innføres en tilsvarende reparasjonsordning for tekstiler, sko og reiseeffekter og at myndighetene finansierer denne ordningen, gitt at det innføres en tekstilavgift.

Norsk Industri har ikke registrert noen interesse hos handelen om å inngå bransjeavtaler for reparasjon av elektronikk, hvitevarer eller tekstilprodukter. Utvidet produsentansvar for klær, sko og husholdningstekstiler som skal innføres i EØS-området kan uansett bidra til tilrettelegging for ombruk og reparasjon. Vi er også usikre på om det er statens oppgave å finansiere en reparasjonsordning for tekstiler og sko. Utover det antar vi at handelsnæringen selv vil ha innspill til forslagene.

Norsk Industri støtter opp om avfallshierarkiet, som ligger til grunn for dagens avfallslovgivning. Dette innebærer at avfallsreduksjon (f.eks. ved reparasjon) skal prioriteres før forberedelse til ombruk og resirkulering av avfall. Vi er likevel usikre på om staten bør igangsette massive tiltak for reparasjon av ulike produkter, Vi etterlyser en grundig undersøkelse av reell etterspørsel og nytteeffekten av tiltaket.

Skatter og avgifter

Ekspertgruppen foreslår innføring av en rekke nye avgifter og mener at miljøavgifter som retter seg direkte mot negative miljø- og klimavirkninger skal velges først. Når negative miljø- og klimavirkninger oppstår i andre land hvor disse ikke er tilstrekkelig regulert, foreslår ekspertgruppen at nest-best virkemidler som miljøtoll, etter mønster av EUs karbontoll, eller innenlandske særavgifter bør kunne benyttes.

Nye avgifter som foreslås av ekspertgruppen er avgift på plastemballasje (differensiert etter andelen materialgjenvunnet plast), avgift på klær, sko og husholdningstekstiler (beregnet utfra vekt og antall), avgift på primære byggeråstoffer som sand, grus og pukk, avgift på deponering av avfall, naturavgift, avgift på utslipp av fosfor/nitrogen i havbruket og avgift på fosfor-/nitrogeninnhold i mineralgjødsel.

Norsk Industri bemerker at ekspertgruppens forslag trolig vil bety en markant økning i næringslivets kostnader. Avgiftsøkninger i et så stort omfang som ekspertgruppen foreslår bør sees i sammenheng med skatte- og avgiftssystemet for øvrig.

Generelt mener vi at ny EU-lovgivning innen økodesign og produktdokumentasjon, avfallshåndtering, grønn finans, mv. vil være mer treffsikre virkemiddel for å stimulere til en mer sirkulær økonomi, enn særnorske avgifter. Norsk Industri er sterkt tvilende til at evt. norske særavgifter vil bidra til en mer sirkulær økonomi. Mesteparten av forbruksvarene til norske konsumenter importeres. Norge er ikke et stort nok marked til at innretningen av avgifter vil ha betydning for hvordan produkter designes og produseres. Vi er også tvilende til at det vil være hensiktsmessig for Norge, som er en åpen økonomi, å innføre miljøtoll på utvalgte handelsvarer. Bruk av miljøtoll fremstår også som svært lite realistisk i dagens geopolitiske klima.

Norsk Industri er skeptiske til forslaget om å innføre avgifter på plastemballasje differensiert etter andelen materialgjenvunnet plast. Vi viser til Skattedirektoratets vurdering av å innføre en bred avgift på emballasje eller produkter gradert etter innhold av fossile materialer. Direktoratet mente at det ikke vil være praktisk

gjennomførbart å innføre en slik avgift samt at en slik avgift uansett trolig ville ha små effekter på klimagassutslipp.¹ Vi vil tro at samme vurderinger vil være gjeldende mht. en avgift differensiert etter andelen materialgjenvunnet plast.

Mht. forslaget om å innføre en avgift på deponering av avfall minner Norsk Industri om at avgiften på biologisk nedbrytbart avfall ble avvirket i 2015². Årsakene var at det allerede var innført et deponiforbud for biologisk nedbrytbart avfall og at deponiene ble påført kostnader med å holde det avgiftspliktige avfallet atskilt fra resten av deponiet og til administrasjon av innbetalingen. I tillegg var det ressurskrevende for Toll- og avgiftsetaten å innkreve avgiften, og relativt mange saker ble bragt inn for domstolene. Vi er innforstått med at en evt. ny deponiavgift kan omfatte andre fraksjoner. Vi fraråder innføring av en ny deponiavgift og er usikre på hvilke miljøgevinster som vil oppnås med en slik avgift. Vi stiller også spørsmål om hvilke miljømål som er tenkt oppfylt med å innføre en avgift på byggeråstoff som pukk, sand og grus, som er nødvendige innsatsfaktorer i bygge- og anleggstiltak.

Når det gjelder fosfor- og nitrogeninnhold i mineralgjødsel så reguleres dette i gjødselvereforskriften og følger for øvrig spesifikasjonene fra landbruket.

Ekspertgruppen foreslår at man under VOEC-ordningen oppkrever tollavgift for varer under 3000 kr. Norsk Industri støtter forslaget. Dette vil føre til likebehandling med andre varer.

Vi viser for øvrig til vårt hørings svar til NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.³

Til slutt ønsker vi å problematisere en evt. innføring av avgifter for produkter der det allerede er innført krav til utvidet produsentansvar. I likhet med en avgift innebærer et krav til utvidet produsentansvar en økonomisk belastning for aktører som setter et produkt på markedet. Avgifter som kommer på toppen av vederlag som betales ifm. krav til utvidet produsentansvar vil altså innebære doble virkemidler. Vi vil anta at det vil være mer fornuftig å skjerpe kravene til materialgjenvinning, mv. i produsentansvarsordningene enn å innføre parallelle virkemidler som skal oppnå samme formål. Videre skal det innføres såkalt øko-modulering av vederlag som betales inn ifm. krav til utvidet produsentansvar. Dette innebærer at de økonomiske vederlagene skal differensieres mht. produktenes miljøbelastning. Slik Norsk Industri forstår det vil metodikken for øko-modulering av vederlag utformes i EU, evt. at produsentansvarsselskapene selv beslutter hvordan vederlag skal differensieres. Det er vanskelig å se for seg at staten vil kunne utforme evt. særnorske avgifter på de samme produktene på en slik måte at virkemidlene trekker i samme retning.

Utvidet produsentansvar

Ekspertgruppen peker på utvidet produsentansvar som virkemiddel for å fremme en mer sirkulær økonomi. NHO, Norsk Industri og ytterligere tre landsforeninger i NHO har utarbeidet en fagrapport om utvidet produsentansvar som miljøpolitisk virkemiddel. Vi viser til denne fagrapporten vedr. våre anbefalinger til bruk av utvidet

¹ Finansdepartementet, 2021: *Prop. 1 LS (2021 –2022)*. Se omtale i kap. 9.9.5.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff0f9726e634c0ba49ccc600bac5140/no/pdfs/prp202120220001s0dddpdfs.pdf>

² Finansdepartementet, 2014, *Prop. 1 LS (2014-2015)*:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b5801220aaa442e5b592dc9cecd0cce2/no/pdfs/prp201420150001s0dddpdfs.pdf>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-20-et-helhetlig-skattesystem/id2952276/?uid=49202fb2-944d-4024-b93d-7460da659aa2>

produsentansvar som virkemiddel. I tillegg mener operativ drift må skilles ut fra produsentansvarsselskapenes kjernevirksomhet. Det bør vurderes å stille krav til selskapsmessig og funksjonelt skille, etter modell fra regulering av nettselskapene⁴.

Norsk Industri ser ikke behov for nye produsentansvarsordninger nå. Vi mener også at det bør gjennomføres en grundig samfunnsøkonomisk vurdering av ordningene for utvidet produsentansvar, som faktisk dokumenterer kostnader og nytteverdi.

Næringsrettede virkemidler

Ekspertgruppen foreslår at innsatsen og koordineringen av virkemiddelapparatets tverrgående arbeid innenfor sirkulær økonomi styrkes og ses i sammenheng med det internasjonale arbeidet som foregår på feltet. Virkemidlene bør være forutsigbare og tilrettelegge for at næringslivet kan legge langsiktige strategier for omstilling mot mer bærekraftige og sirkulære praksiser. Norsk Industri er enige i dette. Vi mener at sirkulær økonomi må få langt større plass i det næringsrettede virkemiddelapparatet og at støtten fra virkemiddelapparatet må være mer langsiktig.

Det kan være knyttet stor markedsrisiko til oppbygging av prosjekter innen sirkulær økonomi og realisering av sirkulære verdikjeder. Førstegangsinvesteringer i ny teknologi har ofte høye bedriftsøkonomiske kostnader og krever lange utviklingsløp. Vi opplever at Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva over tid har styrket innsatsen innen sirkulær økonomi. Men, det mangler fortsatt virkemidler for å fremme prosjekter for sirkulær økonomi i investerings-/ markedsintroduksjonsfasen.⁵

Sirkulær økonomi i prosessindustrien handler ofte om å kartlegge biprodukter og avfallsstrømmer som kan utnyttes i egen produksjon eller av nabobedrifter. Sidestrømmer som det er økonomisk lønnsomt å ta i bruk er allerede kommersialisert i industrien. Utfordringen nå ligger i å utnytte biprodukter og avfall som i dag ikke har økonomisk verdi. Samarbeid i industriklynger/-parker er et godt utgangspunkt å få til nye løsninger for en mer sirkulær økonomi. Det er viktig at myndighetene støtter opp om FoU-prosjekter som igangsettes i regi av industriklynger/-parker. I tillegg er det behov for offentlig støtte til bedriftsinterne småskala pilotprosjekter for å utnytte avfallsressurser i eksisterende industrianlegg.

For norsk design- og ferdigvareindustri er det av stor betydning at Norge både påvirker og tilpasser seg europeiske rammevilkår, da industriens marked i all hovedsak er europeisk eller globalt. For design- og ferdigvareindustrien vil mye av tilretteleggingen for sirkulær økonomi skje i designfasen ved valg av materialer og sammensetting. Myndighetene spiller en nøkkelrolle ved å 1) øke tilgjengeligheten av resirkulerte råvarer, 2) at markedsetterspørselen blir sirkulær og 3) støtte tiltak for kompetanseheving og digitalisering. Trenden i EU er en utvikling mot mer holdbare, resirkulerbare og ombrukbare kvalitetsprodukter, med lang levetid. Videre oppfølging av EUs økodesign forordning med delegerte rettsakter for ulike produkter, er derfor avgjørende for norsk ferdigvareindustri. Det er viktig at den europeiske metodikken som skal brukes til å dokumentere produkttegenskaper i størst mulig grad bygger på produktspesifikke data for faktisk energi- og ressursbruk og miljøpåvirkning. Ett eksempel på en utfordring er at klesplagg produsert fra naturfiber som ull i dag blir behandlet likt som syntetiske tekstiler. Det vil si at

⁴ <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/selskapsmessig-ogfunksjonelt-skille/>

⁵ Se f.eks. rapport fra Oslo Economics, m.fl: <https://osloeconomics.no/2022/10/21/hvordan-kan-virkemiddelapparatet-innrettes-for-a-fremme-reduksjon-og-okt-materialgjenvinning-av-uorganisk-farlig-avfall/>

metodikken ikke hensyntar at ullplagg normalt har lengre levetid og vaskes langt færre ganger ved lavere temperatur, sammenlignet med klær i syntetiske materialer.

Etterspørsel etter "sirkulære produkter" og resirkulerte råvarer

Norsk Industri erfarer at etterspørselen etter resirkulerte råvarer og mer sirkulære produkter er lav. Dette kan ha sammenheng med at resirkulerte råvarer kan ha høyere pris, at kvaliteten på resirkulerte råvarer er for lav til å tilfredsstille industriens behov, osv. Som en oppfølging av EUs økodesign-forordning vurderes det å stille krav til bruk av resirkulerte råvarer i nye produkter. Norsk Industri støtter dette, men mener at slike regler må innføres på europeisk nivå og vurderes konkret fra produkt til produkt. Produktkrav til innhold av resirkulerte råvarer forutsetter bl.a. at det er store nok volum av resirkulerte råvarer som holder tilstrekkelig god kvalitet i markedet til det aktuelle bruksområdet. Motsatt vil krav til bruk av resirkulert råvarer for kartong, papp, mv. neppe ha effekt da treforedlingsindustrien i EU allerede gjenvinner ca. 80 % av alt returpapp/-papir som oppstår. Dette gjøres i hovedsak i mindre skogrike land, mens de nordiske landene bidrar med jomfruelige fibre i markedet. Krav til resirkulerte råvarer vil da være utfordrende for industrien i Norge.

Økt resirkulering av avfall

Målet om økt resirkulering av avfall er avhengig av en utvikling mot mer avanserte gjenvinningsanlegg med kapasitet til å konkurrere om avfallsvolumer regionalt, nasjonalt og nordisk. Det er nødvendig med rammebetingelser som gjør det attraktivt å investere i gjenvinningsanlegg av en viss størrelse. Dette stiller krav til forutsigbarhet, konkurranse på like vilkår, åpne avfallsmarkeder og etterspørsel etter resirkulerte råvarer. Lite befolkningsgrunnlag og geografisk distanse til europeiske markeder kan gjøre det mer utfordrende å realisere store industrielle gjenvinningsanlegg i Norge. Mulighet for risikoavlastning og samarbeid på tvers av industribransjer er avgjørende for at vi skal lykkes med å tiltrekke oss private investeringer i nye sirkulære løsninger. Videre er internasjonal handel med resirkulert råvare og teknologi, en forutsetning for en fornuftig gjenvinningspolitikk.

Grensesnitt mellom produkt-, kjemikalie- og avfallspolitikken

Ekspertgruppen går ikke inn på grensesnittet mellom EU-regler for kjemikalier, forurensende utslipp, produkter og avfall. Norsk Industri opplever at dette utgjør en barriere mot en mer sirkulær økonomi. For eksempel kan produkter inneholde kjemikalier, eller være designet på en måte, som utgjør barrierer for resirkulering når produktene blir avfall eller når materialer skal utnyttes som biprodukter. Et annet eksempel kan være at strenge grenseverdier for kjemikalier i reglene for fareklassifisering (CLP), samt lave tillatte konsentrasjoner av kjemikalier i nye produkter påvirker mulighetene for resirkulering av avfall. Et tredje eksempel kan være at strenge krav knyttet til utlekking av kjemikalier fra tyngre avfallsfraksjoner som slagg, sand, gravemasser, betong og aske fra forbrenning av biobrensel kan vanskeliggjøre ressursutnyttelse (f.eks. til utfyllings- og tildekkingsformål). Vår erfaring er at myndighetene i dag ofte vektlegger kjemikalierisiko, slik at muligheter for ressursutnyttelse av materialene begrenses. Et siste eksempel kan være at stadig strengere utslippskrav til industrien kan utfordre mulighetene for utnyttelse av avfallsstrømmer og biprodukter i produksjonen, til erstatning for jomfruelige råvarer. Tilsvarende kan uforholdsmessig strenge krav til innhold av kjemikalier i resirkulerte råvarer medføre miljømessige ulemper i form av økt energiforbruk og klimagassutslipp ved raffinering. En sirkulær økonomi avhenger altså av at det

finnes frem til en balanse mellom miljøhensyn som gjelder økt ressursutnyttelse, risiko mht. prioriterte miljøfarlige stoffer og strengere utslippskrav til industrien.

Usikkerhet om fremtidige rammebetingelser

Norsk Industri opplever til dels stor usikkerhet om fremtidige rammebetingelser mht. sirkulær økonomi. Nedsettelse av stadig nye utvalg og ekspertgrupper, etablering av samfunnsoppdrag, mv. fører til uavbrutte diskusjoner om helt grunnleggende rammevilkår for næringslivet. Dette fører til usikkerhet rundt investeringer som kan bidra til mer sirkulære løsninger. Vi tror at en tydeligere retning i miljøpolitikken, mindre kompleksitet i regelverket, og at bedriftene ikke opplever at grunnleggende rammebetingelser over tid "er i spill", vil bidra til investeringer i sirkulære løsninger.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri

Hans Petter Rebo
Direktør