

Oslo, 15. september 2020

Klima- og miljødepartementet

INNSPILL TIL ARBEIDET MED STRATEGI FOR SIRKULÆR ØKONOMI

Innledning

I dag er samfunnet vårt basert på en lineær økonomi, hvor vi forbruker verdens ressurser som om de er endeløse. Vi henter ut mineraler, metaller, biomasse og fossil energi og omgjør det til produkter, som til sist kastes. Det lineære samfunnet og økonomien er alt annet enn bærekraftig.

For å kunne løse både klima- og naturkrise er vi avhengig av en omlegging til en sirkulær økonomi, hvor vi forbruker langt mindre enn vi gjør i dag og deretter sørger for at ressursene ikke forsvinner ut av kretsløpet. Dessverre er vi langt unna dette i dag. En rapport fra Circular Norway fra august 2020 viser at norsk økonomi kun er 2,4 prosent sirkulær. Dette er langt under verdenssnittet, som er målt til 8,6 prosent.¹ Dette tallet er relativt til forbruket vårt, som i dag er blant verdens høyeste per innbygger. Det er derfor avgjørende at antall tonn med materialer som forbrukes i Norge, går ned. Ellers vil en bedre score på sirkularitet kunne ende opp med å grønnvaske av et høyt og voksende forbruk.

Naturvernforbundet vil med dette brevet komme med noen innspill til arbeidet med strategien for en sirkulær økonomi.

Økonomiske virkemidler på makronivå

Viktige virkemidler er innføring økonomiske virkemidler som reduserer forbruket og å fjerne insentiver som bidrar til det motsatte. Innledningsvis peke på behovet for å gjøre bruken av jomfruelige råvarer dyrere. Så lenge det er billig å tappe kloden for ressursers, blir det vanskelig å hindre dette og oppnå en sirkulær økonomi. Vi foreslår derfor at det innføres gradert avgift på produkter som inneholder jomfruelige ressurser. Ved å legge dette på salgsleddet vil også importerte varer bli inkludert, slik at avgiften ikke blir konkurransevridende. Det vil være naturlig å begynne med plast og innføre avgiften gradvis også for andre ressurser.

Som et supplement trenger vi flere og mer detaljerte virkemidler, både permanent og i en overgangsfase, som fører materialene vi forbruker, tilbake til kretsløpet. Dette drøfter vi nærmere i dette innspillet.

Offentlige innkjøp

Det offentliges innkjøp utgjør et så stort volum og dermed «markedsrett» til å påvirke produsenter og tjenesteytere til å levere mer miljøvennlig og sirkulært. Myndighetene må derfor sette ambisiøse krav og konkrete mål og dermed fremme endringer i overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi. For å sikre at offentlige innkjøp er i tråd med en sirkulær økonomi må:

- kompetansen heves i forvaltningen og blant alle som sitter med innkjøpsfunksjonen, slik at de kjenner til hva som er gode sirkulære valg og løsninger med tanke hele verdikjedens miljøpåvirkning

¹ Les rapporten her: <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/ny-rapport-viser-at-norsk-okonomi-kun-er-24-prosent-sirkulaer/>

- det tilrettelegges for økt profesjonalisering i alle ledd av innkjøpsprosessen
- det sikres bedre internstyring og mer samordning
- politisk ledelse på alle nivåer i forvaltningen tydeliggjøre føringer for offentlige innkjøpere
- klima- og miljøhensyn samt kunnskap om total miljøbelastning og sirkulære løsninger prioriteres
- faktagrunnlag om nye sirkulære valg effektivt benyttes i innkjøpsrollen, og dette må følges opp og håndheves

Reparasjon, leie, leasing, låneordninger og bruktkjøp under varehandel

For å oppnå en sirkulær økonomi må forbruket vris fra varer til tjenester. Å forlenge tings levetid gir mindre avfall, og å optimalisere bruken av tingene sparer miljøet for enorme utslipp og mye forurensing. Derfor må disse tjenestene anses som en sentral del av en sirkulær økonomi som reduserer forbruket av jordas ressurser. Samtidig er dette arbeidsintensive tjenester som vil skape nye arbeidsplasser.

Det er mange problematiske sider av gjenvinning som gjør at det bare er en del av løsningen. For eksempel har resirkulerte fibre fra tekstil lavere kvalitet og funksjonalitet enn det originale materialet, i tillegg til at der i mange tilfeller har kortere levetid og medfører lekkasje av mikroplast. Resirkulering av elektronikk er et annet eksempel der resirkulering medfører svinn av metaller. Å forlenge tings levetid står derfor høyere i hierarkiet, og vi har flere forslag til virkemidler som vi mener at strategien bør følge opp:

Insentiver for økt lønnsomhet

De økonomiske marginene i kommersiell reparasjon er svært lave og truer rekrutteringen. Uten insentiv fra myndighetene vil det bli vanskelig å bygge opp lønnsomheten innenfor reparasjon og leie/utlån/leasing. Kunnskapsgrunnlaget støtter opp under det både vi og en rekke representanter fra næringslivet har krevd tidligere: Å innføre nullsats for merverdiavgift på reparasjon av sko, klær og husholdnings- og fritidsvarer i en overgangsperiode inntil forretningsmodellene har oppnådd større lønnsomhet og er mer etablert i forbrukermarkedet. Det kan også være aktuelt å utrede behovet for direkte tilskudd.

Økt rekruttering av reparatører

I dag er det lav rekruttering av reparatører til tekstil og elektronikk. Som oppfølging av EUs Green Deal og Økodirektivet vil det komme krav til produsenter av tekstiler og elektronikk, produktkategorier med stor miljøkostnad, om at de må være reparerbare. Dette vil etter hvert måtte implementeres i norsk lov. Økt rekruttering til reparatørfag blir avgjørende for om vi er klare for dette. En strategi for sirkulær økonomi må svare på hvordan vi kan møte økt etterspørsel etter reparasjonstjenester. Økt lønnsomhet vil være et viktig tiltak, men det bør også ses på informasjonskampanjer og andre tiltak i en periode.

Mer bruk – og styrking – av reklamasjonsretten

Sterkere reklamasjonsrettigheter bidrar til holdbare produkter. Reklamasjonstid bør stå i forhold til antatt levetid på produktet. Vi foreslår at produsenter pålegges å merke produkter med antatt levetid. Et neste skritt kan være at reklamasjonstida settes deretter. Altfor få kjenner og anvender reklamasjonsretten. Synlig merking av antatt levetid på et produkt vil kunne virke bevisstgjørende og føre til at flere anvender reklamasjonsretten.

Økt tilgjengelighet til reparasjonsmanualer og reservedeler

Produkter må kunne tas fra hverandre og repareres. Reservedeler må kunne gjøres tilgjengelig også etter at den siste versjonen av produktet legges ut på markedet. Dersom ikke må det kunne defineres som en mangel ved produktet. Vi foreslår at det innarbeides tilgang til reservedeler i forbrukerkjøpsloven. Reparasjonsmanualer må kunne være tilgjengelig for både profesjonelle og uavhengige reparatører.

Nye kommunale virkemidler

Regjeringen bør stille krav til kommunene om å legge til rette for gjenbruk gjennom kommunenes gjenbruksstasjoner. Videre bør kommunene pålegges å sørge for at ideelle organisasjoner som driver gjenbruksbutikker eller loppemarkeder, vederlagsfritt får levere ikke-omsettelige varer til avfallsselskapene.

Fjerne insentiver som fremmer overproduksjon

Det er også nødvendig med en gjennomgang av regler som fremmer overproduksjon:

Slutte på å destruere fullt brukbare varer: Skattelovens adgang til skattemessig fradrag for ukurans må gjennomgås for å fjerne insentiver til å destruere varer som er fullt brukbare.

Øke prisen på import av tekstil: Klesforbruket vårt har mangedoblet seg de siste tiårene. Miljøbelastning av klesproduksjon er enorm, men det reflekteres ikke i prisen. Det må innføres CO₂-avgift på import av klær for å få ned klesforbruket.

Fjerne ordningen med refusjon på usolgte varer: Dette fraskriver varehandelen ansvaret for overproduksjon.

Avfallssystemer som fremmer materialgjenvinning

Framtidig CO₂-avgift på forbrenning av avfall bør innrettes som en differensiert avgift etter avfallsfraksjon. Dette kan være med på å gjøre alternativkostnaden med å sende plast til forbrenning høyere enn å skape rene avfallsstrømmer som kan gå til materialgjenvinning. Subsidiært med andre virkemidler kan dette bidra til å kutte utslipp og oppnå høyere andel plast til materialgjenvinning.

Strategien bør inneholde insentiver for kommuner og interkommunale selskap til å oppnå økt utsortering av husholdningsavfall. Videre bør det ses på hvordan regulatoriske hindringer for å utnytte restkapasitet ved eksisterende ettersorteringsanlegg kan fjernes.

Det bør innføres strengere krav om sortering av næringsavfall fra tjenestegivende og offentlig sektor med mål om å redusere restavfallet.

Strategien bør inkludere skjerping av kravet om sorteringsgrad av avfall fra bygg og anlegg i TEK17 (§ 9-6.) for å oppnå økt materialgjenvinning av byggavfall.

Utvide produsentansvaret for emballasje

Produsentansvarsordningene bør utvides til å gjelde flere produkter, og kravene til produsenter og importører bør styrkes. EUs reviderte rammedirektiv for avfall krever innføring av differensierte vederlagssatser. Vederlagssatsene bør innrettes etter prioriteringene i avfallshierarkiet og først og fremst bidra til lavere forbruk, mer gjenbruk og deretter økt bruk av sekundærmaterialer.

Produsentansvaret på plastemballasje bør utformes slik at produsenter og importører blir gjort ansvarlig for å dekke de fullstendige kostnadene forbundet med deres produkt i et livsløpsperspektiv. Dette innebærer kostnadsdekning for innsamling, sortering, materialgjenvinning og opprydning av avfall på avveie samt tilsyn med at produsentenes plikter blir overholdt.

Engangsemballasje av plast hører ikke hjemme i den sirkulære økonomien. En strategi for sirkulær økonomi bør sette et framtidig krav til dagligvarebransjen om total utfasing av all engangsemballasje i plast – med klare milepæls mål. Mål om forbruksreduksjon av engangsemballasje bør kobles til mål for ombruksemballasje og refill-løsninger, og disse målene kan skaleres i takt med hverandre.

Naturvernforbundet støtter forslag fra drikkevarebransjen om at grunnavgiften på plastemballasje differensieres, avhengig av mengden resirkulert materialet som flaskene

inneholder. Dette vil stimulere til bruk av resirkulert materiale framfor jomfruelig plast og være en god start i påvente av mer generelle avgifter som gjør bruken av jomfruelige materialer dyrere.

Reduksjon av miljøgifter, forsøpling og utslipp av mikroplast²

Ambisjoner for økt gjenbruk som del av en sirkulær økonomi må ikke føre at det blir enklere å resirkulere miljøgifter. I verste fall vil det forsterke et annet miljøproblem. Derfor må virkemidler for å håndtere miljøgifter, forsøpling og utslipp av mikroplast gis større omtale i en sirkulærstrategi enn det som gjøres i kunnskapsgrunnlaget.

Forurenser-betaler-prinsippet må gjelde

Forsøpling med makro- og mikroplast og miljøgifter på avveie i naturen er godt synlige og målbare effekter av produktlivsløp som «lekker» og ikke er sirkulære, og således gode og målbare indikatorer. Naturvernforbundet mener at strengere forståelse av forbudet mot forurensning og forsøpling er en forutsetning for enhver sirkulær bransje. Forurenser-betaler-prinsippet må gjøres gjeldende, og produsenter bør få ansvar for å dekke kostnader relatert til opprydding av avfall på avveie. Vi forventer at dette blir en del av strategien.

Fjerne og begrense miljøgifter i materialgjenbruk

I Deloitte's tredje delrapport står det både at forurensning og forsøpling skal unngås, men samtidig at man anbefaler å fjerne regulatoriske barrierer som hindrer fri flyt av sirkulære råvarer, produkter og tjenester. Deloitte sier dessuten overordnet:

Ved oppdatering av regelverk som er ment å regulere helse- og miljørisiko, er det viktig at de langsiktige helse- og miljøkostnadene ved en lineær økonomi settes opp mot de kortsiktige helse- og miljørisikoene som dagens regelverk ofte forsøker å regulere.

Det er uklart hva det tenkes på her, men svaret må ikke være å jenne på eksisterende miljøkrav til avfallshåndtering og gjenvinningsprodukter for ensidig å øke gjenvinningsgraden.

En strategi må vise hvordan miljøgifter mikroplast/plastavfall ikke blir med videre i avfallsstrømmer. Et akutt eksempel er kloakkslam, som ikke vil kunne gjenbrukes til jordforbedring som i dag dersom man tar behørig hensyn mot mikroplastspredning og miljøgifter. Det samme gjelder bildekkgranulat brukt i kunstgressbaner og lekeplassekker, som er en stor kilde til mikroplastforurensning og spredning av miljøgifter i norsk natur, og som i tillegg kan det bidra til helserisiko når sekundære materialer benyttes i andre former enn første tiltenkte bruksområde. Det er viktig at regjeringens strategi for sirkulær økonomi tar høyde for konsekvenser for natur, miljø og helse ved ukritisk bruk av sekundære materialer. Vi kjenner også både miljøgifter og plast som akutte utfordringer ved gjenbruk av rivnings- og sprengmasser, og her er det store volumer. Innenfor farlig avfall er det også åpenbare pågående utfordringer der dårlig kontroll på miljøgifter, for eksempel PFAS, ødelegger store avfallsvolumer, oljevann og -slam som ellers kunne vært lett separert og gjenvunnet.

Forbud mot de mest miljøskadelige stoffene

Plastforurensende produkter, fluorimpregnering og andre helse- og miljøskadelige stoffer i klesproduksjonen bør forbys. Norge må ta en aktiv rolle i det internasjonale arbeidet for å redusere og fjerne bruken av disse stoffene.

² Tidligere innspill fra Naturvernforbundet er tilgjengelig her:

2020: [Innspill til ny handlingsplan for Giftfri Hverdag/arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier](#)

2018: [Investigation of elements in support of the global post 2020 framework for chemicals and waste \(Naturskyddsföreningen\)](#)

2018: [Høring om sirkulærøkonomi. Naturvernforbundets hovedkrav til Stortingets behandling av Meld. St. 45 \(2016–2017\) og Dok. 8: 31 S \(2017–2018\)](#)

2017: [Naturvernforbundets tiltaksforslag mot dominerende strandsøppelfraksjoner. Innspill til den norske regjeringas strategi mot marin forsøpling](#)

2017: [Innspill til regjeringens arbeid med stortingsmelding om ny avfallspolitikk og sirkulær økonomi](#)

Bedre ressursutnyttelse i landbruk

I landbrukssektoren er manglende sirkularitet av næringsstoffer et problem. Ressurser må ikke havne på feil sted og bedre ivaretagelse av husdyrgjødsel er derfor viktig. Et eksempel på det er spredningen av gjødsel og gylle fra store husdyrbesetninger i Rogaland på arealer som naturbeiter og kystlynghei fordi aktuelle spredningsarealer ikke er store nok. Spredning av gjødsel i slike semi-naturlige eller naturlige naturtyper er ikke bare sløsing med næringsstoffer, men det fører også til redusert biologisk mangfold. Å la høner ende opp i betong må også sies å være sløsing med ressurser.

Utvikling av lokal biogassproduksjon er også en mulighet for landbruket for å bidra til sirkulær økonomi. Her vil vi understreke at det er viktig, som står i kunnskapsgrunnlaget, at *en økning i bioenergi i størst mulig grad er basert på biprodukter fra jordbruk, skogbruk og havbruk som ikke kan nyttes til mat eller dyrefôr.*

I kunnskapsgrunnlaget understrekes det at *for optimal forvaltning og produktivitet i land- og havbruk trengs en helhetlig nasjonal og regional arealplanlegging som grunnlag for langsiktige og bærekraftige prioriteringer. Optimalisering av produksjon basert på jordkvalitet, klimaforhold og tilgjengelighet av ressurser er viktig i en sirkulær økonomi.* Det er derfor det er viktig med fortsatt variert bruksstruktur i Norge og ikke bare satsing på stadig større enheter. I kunnskapsgrunnlaget står det at *et sirkulært og bærekraftig matsystem er innovativt, høyteknologisk og digitalt.* Det er delvis riktig, men økt matproduksjon, ivaretagelse av biologisk mangfold og sirkulær økonomi krever også satsing på tradisjonelt drevet jordbruk. Kunnskapsgrunnlaget peker på at dyrka mark er et meget begrensa areal i Norge, men da glemmer vi de store utmarksressursene. I Norge har utmarka vært grunnlaget for landbruket i årtusener og er fortsatt viktig som beiteressurs. Det knappe arealet av dyrka mark bør brukes til produksjon av mat – og til vinterfôr der det er nødvendig – ikke til beitearealer. Beite bør først og fremst foregå på naturbeiter. Den importen av kraftfôr vi har i dag, bidrar ikke til sirkulær økonomi eller økt selvforsyningsgrad. Det gjør derimot utmarksbeite og seterbruk, som utnytter ressurser til menneskemat, gir produkter av mat med spesiell kvalitet (mer antioksidanter og flerumetta fettsyrer), bidrar til økt karbonlagring i grasmarker og er helt avgjørende for opprettholdelse av vårt biologiske mangfold.

Bedre ressursutnyttelse av gruveavfall

Overskuddsmasse fra bergindustri, veibygging, kraftverk med mer er et betydelig miljøproblem og konfliktområde, men representerer samtidig store verdier. SINTEF sier følgende om slik masse i en rapport som *omtaler 24 nye muligheter som kan bli viktige for Norge:*

Avfallsfri gruveindustri – gull av gråstein

I 2017 genererte norsk bergverksindustri mer enn 20 millioner tonn overskuddsmasse, ifølge Direktoratet for mineralforvaltning. I stor grad var dette masse som ble deponert uten å komme til anvendelse for kommersielle formål. Norske infrastrukturprosjekter, inkludert tunneler, genererer i tillegg rundt 7 millioner tonn overskuddsmasse hvert år. Samlet snakker vi om rundt 50 mill. tonn mineralsk restmasse årlig. Potensialet for bedre utnyttelse og gjenbruk er stort.³

Sintef har noen forslag til hva som kan utvikles:

- *Mineral- og prosessavfall i sementbaserte materialer*
- *Overskuddsmasser for utnyttelse i jordbruket som plantenæring og jordforbedring*
- *Overskuddsmasser for produksjon av keramiske produkter og glass*
- *Spesielle miljøformål innen fiskeindustri, vannrensing etc.*
- *Ny bruk av mineralske finstoff innen olje- og gass-industrien og anleggsbransjen*
- *Volummaterialer for utvikling av nytt land, havneområder, etc.*

³ Nye muligheter for verdiskaping i Norge, SINTEF 2019, side 60:

<https://www.sintef.no/contentassets/5818f12cfe5a477e96221b99cf154500/rapport-nye-muligheter-for-verdiskaping-i-norge.pdf/>

EU er i ferd med å utvikle klarere retningslinjer for hva som er BAT (*best available technology*) når det gjelder å utvikle avfallshandteringsplanar for mineralsk avfall:

One issue that became apparent during the evaluation of the EWMPs⁴ was (potential) conflicts between the objectives for the safe disposal of extractive waste and the circular economy policies. Decisions to declare some extracted materials as waste and to proceed to disposal are made, when no beneficial use for the waste can be found, which in turn often depends on the economic context at the time. In consequence, such wastes may still contain components that could become valuable at some later point in time.

Whether these materials can be recovered later depends on the chosen disposal method.⁵

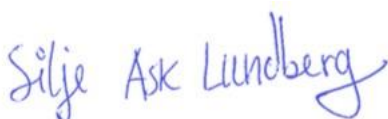
Her er det satt opp to hovedkonflikter:

1. En risikerer at restmasser blir definert som avfall, med grunnlag i dagens økonomiske vurderinger, til tross for at de kan være verdifulle eller ha verdifulle komponenter som kan bli brukte senere.
2. Restmasser som er deponert, kan være vanskelige/umulige å bruke senere, fordi en har valgt feil metode for deponi. Restmasser som er dumpa i en fjord, er i prinsippet tapt for alltid.

Vi vil spille inn følgende for å oppnå en mer sirkulær gruveindustri:

1. Satse sterkt på offentlig på forskning og utvikling i tråd med forslaget fra SINTEF, med mål om avfallsfri gruveindustri
2. Ta i bruk økonomiske virkemidler for å fremme alternativ bruk av restmasser:
 - a. Avgift på uttak av jomfruelig masse (England har avgift på 2,2 pund per tonn⁶)
 - b. Avgift på deponi av restmasser
 - c. Støtteordninger for å utvikle og gjennomføre alternativ bruk
3. Styrke regelverket og lovverket:
 - a. Innføre krav om økonomisk vurdering av restmasser i forbindelse med utarbeidelse av avfallshandteringsplan
 - b. Pålegg om et visst omfang alternativ bruk som vilkår for drifts-/deponitillatelse
 - c. Forby mot deponiformer som hindrer seinere bruk av restmassene

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



leder

⁴ EWMP = avfallshandteringsplan for mineralsk avfall.

⁵ *Study supporting the elaboration of guidance on best practices in the Extractive Waste Management Plans, Eco Efficiency Consulting and Engineering Ltd & al. Report to European Commission, September 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a29b5e3-df3e-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>*

⁶ Anlegg & Transport nr. 9, 2015, side 108.