

## Anbefalinger på vei mot en konkurransekraftig sirkulær økonomi

### Konkurransekraft i den sirkulære økonomien

Norge har gjennom høy omstillingsevne, høy kompetanse i industrien og forbrukere som er åpne for nyvinninger gode forutsetninger for å gripe mulighetene som ligger i en sirkulær økonomi. Økt konkurransekraft kan skapes gjennom tiltak i flere sektorer og i ulike deler av verdikjeden, som i sum resulterer i redusert klimagassutslipp og ressursbruk. Norsk avfalls- og gjenvinningsindustri har, sammen med en høyteknologisk leverandørindustri og rådgivningsbransjen, et potensial for å ta en viktig og verdiskapende rolle i denne utviklingen, både i Europa og i resten av verden.

For å forløse potensialet må både avfalls- og gjenvinningsbransjen og myndighetene ta grep. Tydelige politiske rammebetingelser og målrettede virkemidler vil gjøre det mulig for lokale myndigheter og markedsaktører å finne sine naturlige roller å ta kostnadseffektive og gode valg langs verdikjedene.

### Anbefalinger til avfalls- og gjenvinningsbransjen

Avfalls- og gjenvinningsbransjen kan i samarbeid med næringslivet selv bidra til økt konkurransekraft blant annet gjennom:

- Organisering – økt samarbeid og samordning
- Kompetanseoverføring mellom avfalls- og gjenvinningsbransjen og produserende næringsliv vedrørende:
  - tilpasninger av kvalitet mellom resirkulerte råvarer og behov i industrien
  - design for gjenbruk og materialgjenvinning
- Utvikle bransjestandarder og beste praksis
- Teknologit utvikling og eksport av teknologi og systemkompetanse

### Økt samarbeid i bransjen

Avfalls- og gjenvinningsbransjen har de siste årene tatt flere steg mot å finne nye samarbeidsmodeller både innad i og på tvers av offentlig og privat sektor. Potensialet for mer og bedre samarbeid er imidlertid stort, og aktørene bør jobbe enda tettere med resten av

bransjen for å dele beste praksis og fremme økt utnyttelse av ressursene i avfallet. Økt samarbeid må skje i henhold til konkurranseregelverket.

### Økt materialgjenvinning og samarbeid gjennom verdikjeden

For å utvide bruken av resirkulerte råvarer som erstatning for jomfruelige råvarer har avfalls- og gjenvinningsbransjen en viktig rolle i å hente ut mer ressurser fra avfallet. Bransjen må systematisk samarbeide tett med produsentleddet for å sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av resirkulerte råvarer.

Bransjen må også spille en mer aktiv rolle for å bidra til avfallsminimering som en del av totalleveransen til avfallsbesittere, gjennom å bruke sin betydelige material- og gjenvinningskunnskap til bl.a. å gå i dialog med produsenter om hvilke materialer som er gjenvinnbare (øcodesign), samt utvikle nye forretningsmodeller for gjenbruksløsninger og effektiv utnyttelse av ressursene.

Bransjen kan selv etterspørre produkter og tjenester basert på resirkulerte råvarer. Bransjen må ha som mål at innsamling og transport av avfall benytter fornybart klimavennlig drivstoff som er biprodukt av materialgjenvinningsprosesser, hvor man produserer ny mat av matavfall. På samme måte bør landbruk, matforedlingsindustri og varehandel ha som mål å benytte mest mulig klimavennlig drivstoff, hvor drivstoffet er et biprodukt av materialgjenvinningsprosesser, hvor man produserer ny mat av matavfall.

### Bransjestandarder for resirkulerte råvarer

For å øke etterspørsel etter resirkulerte råvarer bør det etableres bransjestandarder som definerer hensiktsmessig kvalitet for resirkulerte råvarer. Bransjen må være med å utvikle bransjestandarder og felles kvalitetskrav, slik at resirkulerte råvarer i større grad kan erstatte jomfruelige råvarer i industriell produksjon. Slike standarder eksisterer i dag på visse områder, slik som papp og papir, men det er behov for tilsvarende utvikling på en rekke områder for å sikre grunnlaget for effektiv handel med resirkulerte råvarer, eksempelvis biogassubstrat, kompost til jordblandinger/vekstmedier. Videre utvikling kan påvirkes gjennom at bransjen:

- i. Støtter opp om EUs arbeid med kriterier for avfallsfasens opphør (End-of-waste<sup>42</sup>). Dette vil entydig definere når en resirkulert råvare ikke lenger er å anse som avfall.
- ii. Bidrar til at det innføres felles kvalitetskrav og standarder til resirkulerte råvarer (og produksjon av disse) på øvrige områder.

### Teknologiutvikling og eksport

Utvikling av moderne teknologi for effektiv oppsamling, innsamling, sortering og behandling av avfallsressurser er en viktig forutsetning å videreutvikle ressurseffektive gjenvinningsløsninger. For å lykkes må bransjen bidra til teknologiutvikling blant annet for:

- Effektive løsninger for kildesortering og innsamling hos avfallsbesitter
- Sorteringsteknologi med høy utnyttelsesgrad
- Norsk teknologi for utnyttelse av avfallsressurser har et betydelig eksportpotensiale. For å utløse potensiale for eksport av teknologi og systemkompetanse kan bransjen utvikle arenaer og samarbeid for å bli mer konkurransedyktige på eksportmarkedet.

### Anbefalinger til myndighetene

Myndighetene her forstås både som lokale og sentrale myndigheter, altså alt fra kommuner til fylkesmenn og staten. Alle har viktige roller å spille.

Behovet for økt etterspørsel etter resirkulerte råvarer stiller også nye krav til sektorovergripende myndighetsutøving for å ivareta ressursperspektivet, ikke bare hos miljømyndighetene.

Anbefalingene nedenfor er inndelt etter hvordan de kan bidra til å akselerer overgangen til den sirkulære økonomien

- i. Myndighetene som kravstiller
- ii. Myndighetene som pådriver
- iii. Myndighetene som tilrettelegger

---

<sup>42</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2b5929d-999e-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2b5929d-999e-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)

## Myndighetene som kravstiller

For å utløse potensialet for grønn konkurransekraft og sikre en effektiv overgang til en sirkulær økonomi har myndighetene en avgjørende rolle i å definere ambisjonsnivå og stille konkrete krav til aktørene i samfunnet.

## Strategi for økt ressurseffektivitet

Det må lages en tydelig strategi for ressurseffektivitet som inkluderer mål for avfallsreduksjon, ombruk og materialgjenvinning og gir klare anbefalinger til virkemidler. Den må ikke begrenses til husholdningsavfall, men inkludere næringsavfall og biprodukter fra industriell produksjon og havbruk. Norge må etablere egne ambisiøse mål med utgangspunkt i nasjonale forhold.

Det må iverksettes tiltak for å sikre økt utsortering av avfallsressurser. Dette må gjøres for avfallstyper som det er mulig å materialgjenvinne og skape et marked for resirkulerte råvarer av. Avfall Norge, Norsk Industri og Bellona har tatt til orde for et forskriftsfestet krav om utsortering av resirkulerbart avfall før energiutnyttelse, og dette må følges opp<sup>43</sup>. Tiltak for økt utsortering av plastemballasje og våtorganisk avfall, som Miljødirektoratet vurderer, må implementeres snarlig.

En strategi for ressurseffektivitet bør inneholde:

- i. Overordnede og strenge krav i tråd med EU, og et høyt ambisjonsnivå tilpasset en norsk virkelighet. Forslag til konkrete mål for materialgjenvinning og ombruk
  - a. For husholdningsavfall og næringsavfall generelt
  - b. Egne mål for visse avfallstyper
- ii. Virkemidler for økt utsortering av næringsavfall og husholdningsavfall
- iii. En gjennomgang av eksisterende produsentansvarsordninger og hvilke produktområder som skal omfattes av nye produsentansvarsordninger og evt andre virkemidler for å ansvarliggjøre produsenter

---

<sup>43</sup> <https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/krav-til-utsortering-av-resirkulerbare-avfallsfraksjoner.pdf>

- iv. En gjennomgang av muligheter og rammevilkår for grønn vekst basert at avfalls- og gjenvinningsbransjen utvikler konkurransedyktige muligheter for norske bedrifter, gårdsbruk og næringsmiddelindustrien gjennom bruk av resirkulerte råvarer
- v. En gjennomgang av konkurransekraften for utvalgte resirkulerte råvarer og behov for endring av anskaffelsesregelverket for å stimulere etterspørsel
- vi. En konkretisering av kommunens ansvar for reduksjon av restavfall fra husholdninger
- vii. Plan for videre oppfølging av regjeringens biogasstrategi og tilrettelegging for at biogass benyttes i nærheten av der den produseres. Flåtekjøretøy som busser, renovasjonsbiler, varedistribusjon og drosjer egner seg spesielt godt til dette.
- viii. legge til rette for at norske forbrenningsanlegg i større grad kan behandle avfall med miljøgifter, herunder farlig avfall.

#### Gjennomgang av produsentansvarsordninger

Man må vurdere innføring av produsentansvar på flere typer avfall enn i dag for å ansvarliggjøre produsenten i forhold til økodesign, materialforbruk og økt materialgjenvinning. Samtidig er det behov for å vurdere dagens ordninger, for å tilpasse disse til nye, sirkulære ambisjoner. Ordningene må legge til rette for en sunn konkurranse der det er hensiktsmessig.

#### Innblanding av resirkulerte råvarer

Innenfor grensene av hva et åpent handelssystem tillater, kan norske myndigheter innføre krav om minimum andel innblandet resirkulerte råvarer, på linje med omsetningspåbudet for biodrivstoff. Eksempler der dette kan tenkes gjennomført er på bygningsmaterialer, gjødsel, jordblandinger og dyrkingsmedier og andre produkter.

#### Økt materialgjenvinning og avfallsforebygging

Lokale myndigheter, representert ved kommunene må etablere virkemidler og stille konkrete, hensiktsmessige krav til innretningen av løsningene for husholdningsavfall, for å stimulere til at de kommunale avfallsvirksomhetene sikrer avfallsforebygging, gjenbruk og materialgjenvinning. Erfaring viser at en smart kombinasjon av økonomiske insentiver som økt

pris på usortert restavfall, fysisk tilrettelegging og informasjon til innbyggerne, er vesentlig for å lykkes best mulig.

### Rapportering fra børsnoterte selskap

Det må innføres krav til børsnoterte selskap om rapportering av avfallshåndtering. Hensikten med dette er å sikre sporbarhet og kontroll av råvarestrømmer. Det vil også bidra til transparens og økt fokus på ressurseffektiv utnyttelse av avfallsressursene i næringslivet.

### Myndighetene som pådriver

I tillegg til å sette ambisiøse mål og sette konkrete krav, må også myndighetene benytte seg av de virkemidlene de har til rådighet for å katalysere endringer som markedet ikke oppnår like raskt på egenhånd. Dette kan innebære alt fra å bruke den omfattende offentlige innkjøpsmakten til å etterspørre mer sirkulære produkter og tjenester, gi tidligfasestøtte til nye teknologier og løsninger, samt å vri skatte- og avgiftspolitikken.

### Offentlige innkjøp

Gjennom sine anskaffelser kan kommuner, stat og annen offentlig virksomhet gå foran og bestille løsninger og produkter som bidrar til økt ressurseffektivitet og sirkularitet. Dette vil bidra til utvikling av markedet for sirkulære og resirkulerte råvarer, samt fungere som en katalysator for innovasjon og næringsutvikling.

I regelverket for offentlige anskaffelser må bruk av resirkulerte råvarer og ressurseffektive løsninger prioriteres, gjennom kravstilling og vekting. De ulike bransjene og det offentlige må også samarbeide om arenaer for erfaringsutveksling da innkjøps- og forvaltningskompetanse vil være avgjørende for gode anskaffelser. Arbeidet til Difi på utvikling av anskaffelser og leverandørutvikling må styrkes, eksempelvis kan det utvikles veiledningsmateriell på sirkulær økonomi og bruk av resirkulerte råvarer. Videre må det stilles krav om å bruke eksisterende miljømerkeordninger som inkluderer miljø og sirkulære aspekter.

### Offentlig støtte og finansiering

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig at det offentlige bidrar med investerings- eller eksportstøtte i en tidlig fase for at kostnadene skal bli lave nok til at resten av markedet kan

følge etter. Norge har god erfaring med å bruke offentlig finansieringsstøtte til å oppnå næringsutvikling og viktige miljømål, f.eks. gjennom Enova og Innovasjon Norge. Det anbefales å:

- i. Sette opp en parallell støtteordning til Enova som fokuserer på sirkulærøkonomien eller la denne inngå i Enova sitt mandat
- ii. Bygge ut ressurseffektivitetskriterier i eksisterende støtteordninger, f.eks. i Innovasjon Norge
- iii. Øke satsningen på sirkulær økonomi i Forskningsrådets tildelinger
- iv. Gjennomføre et forprosjekt i samarbeid med avfallssektoren for å analysere og dokumentere potensialet for leverandørutviklingsprogram innenfor ulike nisjer (Difi).
- v. Legge aktivt til rette for økt eksport av teknologi og systemkompetanse
- vi. Infrastruktur for avfall og gjenvinning må innarbeides i Norads mandater og i avtaler med samarbeidsland
- vii. Utarbeide egne programmer for sirkulærøkonomisk infrastruktur og teknologisamarbeid innenfor Norway Grant i samarbeid med EU-landene som mottar denne støtten

Videre kan både lokale og sentrale myndigheter, gjennom sin rolle som samfunnsplanlegger, tilrettelegge for infrastruktur for innsamling og behandling av avfall som ikke markedet løser selv. Dersom myndighetene tar en slik rolle, er det viktig at myndighetene vurderer markedet og at tiltakene legger til rette for konkurranse på like vilkår, uavhengig av eierskap. Behovet for offentlig finansiering reduseres når løsningene kommersielt kan stå på egne ben.

### **Myndighetene som tilrettelegger**

Sirkulærøkonomisk utvikling er avhengig av at markedskreftene fungerer. Myndighetene har en kritisk rolle for å tilrettelegge for markedsmekanismene, blant annet gjennom å sikre like konkurransevilkår, tilrettelegge for effektiv flyt av varer og tjenester, og sørge for innhenting og tilgjengeliggjøring av informasjon.

## Grønne skatter og avgifter

Sentrale myndigheter må følge opp anbefalingene til grønn skattekommisjon om grønne avgifter på blant annet nitrogen i gjødsel og uttak av torv, og utvide dette til andre produktområder.

Avgiftsregimet må sikre at miljøkostnader i inn- og utland ved uttak og foredling av jomfruelige råvarer internaliseres. Et godt eksempel på dette er en utvidelse av CO<sub>2</sub>-avgiften til å gjelde bruk av fossil plast i plastprodukter og andre deler av ikke-kvotepliktig sektor. Videre må avgiftsregimet stimulere til økt reparasjon og gjenbruk av eksisterende produkter og råvarer – f.eks. gjennom redusert moms på reparasjonstjenester.

## Konkurransforhold

For å sikre et velfungerende marked, innovasjon og økt ressurseffektivitet er det viktig at myndighetene:

- bekjemper monopoler og stimulerer til konkurranse. Dette gjelder også innenfor produsentansvarsordninger. Alternative modeller for statlig og kommunalt tilsyn kan vurderes for å sikre etterlevelse av regelverk.
- Følger opp gjeldende regelverk, og påser at lovbrudd har strafferammer og sanksjoner med preventiv effekt.
- Sikrer konkurranse på like vilkår uavhengig av eierskap.

## Forenkling av avfallseksport og -import

I dag kan det være tidkrevende og komplisert å eksportere og importere avfallsbaserte råvarer over landegrenser selv innen EU. Et strengt regime er nødvendig for å unngå ulovlig handel og eksport av f.eks. farlig avfall, men så langt som mulig må myndighetene alene og sammen med sine europeiske kollegaer jobbe for å lette flyt av avfall til materialgjenvinning og resirkulerte råvarer.

## Merke- og sertifiseringsordninger

I dag kan det være vanskelig for forbrukere og næringsliv å vite hvilke produkter som er reelt ressurseffektive, både med tanke på bruk av resirkulerte råvarer og mulighet for reparasjon, gjenbruk og gjenvinning.



Myndighetene må derfor videreutvikle og styrke merkeordninger som det nordiske svanemerket i sirkulær retning. Miljømerking kan brukes for å spre informasjon og legge til rette for at offentlige sektor, privat næringsliv og husholdninger tar de valg som støtter opp under sirkulærøkonomien. I tillegg må det innføres frivillige sertifiseringsordninger, basert på internasjonalt anerkjente standarder.