



KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Deres referanse
25/2374

Vår referanse
2025/18577-13 (GURNER)

Dato
15.09.2025

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune: Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Det vises til brev av 06.06.2025 fra Klima- og miljødepartementet, som ber om innspill til ekspertgruppens rapport *Ikke rett fram – Utredning om virkemidler for sirkulærøkonomi*. Videre vises det til utsettelse av frist for å levere innspill til 16. september, innvilget til Fredrikstad kommune i brev datert 30.06.2025.

Se eget vedlegg som inneholder Fredrikstad kommunes høringsuttalelse til ekspertgruppens rapport.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Arne Sekkelsten
Ordfører

Vedlegg:

- 1 Høringssvar fra Fredrikstad kommune: Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Kopi til interne mottakere:
Arne Kim Sekkelsten
Per-Erik Torp
Kari Elisabeth Halvorsrud
Yvonne Meidell
Trond Åge Langvik

Ordføreren
Byutvikling
Kommuneplanlegging
Kommunesekretariatet
Kommuneplanlegging



Saksnr.: 2025/18577
Dokumentnr.: 13
Løpenr.: 246907/2025
Klassering: 145
Gradering:

Høringsuttalelse fra Fredrikstad kommune: Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Det vises til brev av 06.06.2025 fra Klima- og miljødepartementet, som ber om innspill til ekspertgruppens rapport *Ikke rett fram - Utredning om virkemidler for sirkulærøkonomi*. Videre vises det til utsettelse av frist for å levere innspill til 16. september, innvilget til Fredrikstad kommune i brev datert 30.06.2025.

Fredrikstad kommune takker for muligheten til å komme med innspill og vil anerkjenne ekspertutvalgets og referansegruppens omfattende arbeid som er gjennomført på relativt kort tid.

I høringsinvitasjonen bes det om tilbakemelding per kapittel. Fredrikstad kommune har ikke hatt mulighet til dette, men har organisert høringsinnspillet etter temaer som berører kommunen. Høringsinnspillet omhandler ikke alle temaer i den omfattende rapporten. Der innspillene refererer til konkrete kapitler fra rapporten er dette angitt.

Fredrikstad profilerer seg som «sirkulærøkonomihovedstaden» fordi byen har utviklet seg til et nasjonalt kraftsenter for sirkulærøkonomi og grønn industri. Øra industriområde er et forbilde på industriell symbiose, der bedrifter i årevis har samarbeidet om å utnytte materialer ved at noens biprodukt er den nestes råvare. Her finner vi flere store gjenvinningsaktører som håndterer store mengder metall og andre materialer for gjenbruk og resirkulering. I tillegg har Fredrikstad et sterkt forskningsmiljø gjennom NORSUS (Norsk institutt for bærekraftsforskning), som i over 30 år har vært ledende innen livsløpsanalyser og utvikling av sirkulære løsninger. NORSUS har sammen med kommunen vært med på å fremme industriell symbiose på Øra. Norsk Senter for Sirkulærøkonomi (NCCE) er senere etablert i Fredrikstad og Høgskolen i Østfold bidrar med utdanning, forskning og utvikling knyttet til bærekraft og teknologi. Samspillet mellom næringsliv, forsknings- og utdanningsmiljøer og det offentlige gjør at Fredrikstad ligger fremme i utviklingen av løsninger som reduserer ressursbruk og klimafotavtrykk gjennom sirkulære løsninger. Det er blant annet på bakgrunn av dette at Fredrikstad kommune ønsker å fremme en høringsuttalelse.

Generelle betraktninger om virkemidler (i hovedsak om kapittel 5)

På generell basis vil sirkulære produkter, konstruksjoner og tjenester medføre flere aktiviteter og dermed bli dyrere enn å benytte nye produkter. Dette forsterkes av at Norge er høykostland og at mange varer importeres fra lavkostland. Ekspertgruppen anbefaler derfor en rekke avgifter på ressurser og aktiviteter som naturavgift og deponiavgift på ressurser som fortsatt er tillatt å deponere, sammen med supplerende virkemidler. Dette svarer på det samfunnsøkonomiske fokuset i oppdraget. Fredrikstad kommune har ikke hatt kapasitet til å gå i dybden på avgiftsforslagene, og imøteser eventuelle mer konkrete høringer som ventes før slike avgifter innføres. Fredrikstad kommune vil likevel påpeke at avgifter bør vurderes med en viss varsomhet, med ønske om aksept hos ulike målgrupper.

Fredrikstad kommune etterlyser en omtale av adferdpsykologi i rapporten, og oppfordrer til videre arbeid med dette for å styrke forståelsen av hva som utløser handling og skaper aksept for sirkulære løsninger.

Ekspertgruppen anbefaler at man bruker direkte reguleringer som påbud og forbud der det er vanskelig å innføre treffsikre økonomiske virkemidler, eller der det er helt nødvendig for å få implementert sirkulære teknologier og atferdsendringer. Videre anbefaler ekspertgruppen at subsidier og støtteordninger brukes som et supplement til miljøavgifter eller kvoter, og for å påvirke aktørene i en bestemt retning, for eksempel ved å gjøre miljøvennlige aktiviteter og teknologier rimeligere. Fredrikstad kommune er enig i at regulatoriske virkemidlene må brukes målrettet og i kombinasjon med andre virkemidler.

Fredrikstad kommune mener at å utvikle ulike sett med virkemidler for ulike sentrale verdikjeder er bra. Ulike produkttypers verdikjededer har gjerne ulike barrierer og løsninger.

Kommunene som mulig nøkkelaktør i omstillingen lokalt

Kommunene kan, og bør, ta ulike roller i omstillingen til en mer sirkulær økonomi. Mange av disse rollene er knyttet til det å ha ansvar for sektorer som avfallshåndtering, vannrensing, arealplanlegging, bygg, anlegg og anskaffelser, alle områder med stort potensial for å drive frem sirkulær økonomi og grønn omstilling.

Kommunene kan også være en pådriver for overgangen til en sirkulær økonomi gjennom sin samfunnsutviklerrolle, som næringsutvikler, tilrettelegger for klimaomstilling og i kommunikasjon rettet mot innbyggere.

Mange kommuner har i dag utfordringer når det gjelder kommuneøkonomi og man risikerer at aktiviteter som ikke er lovpålagte nedprioriteres. Proaktivt arbeid med næringsutvikling, bygging av tillitsfulle relasjoner, og samarbeid om utvikling av sirkulære samarbeidsprosjekter, vil da stå i fare for å nedprioriteres. Denne høringsuttalelsen bærer delvis preg av dette perspektivet. Handlingsrommet bør utnyttes, men vil bremses av utfordrende kommuneøkonomi.

Fredrikstad kommune mener at ekspertgruppens rapport kunne gått dypere og mer strukturert inn i kommunenes mulige rolle i sirkulær økonomi, og oppfordrer myndighetene til å jobbe videre med dette temaet for å utvikle virkemidler som understøtter kommunenes arbeid med sirkulær økonomi.

Etablering av Nasjonalt kompetansesenter for sirkulærøkonomi - Fredrikstad som aktuell lokasjon. (kap. 8.9)

Ekspertgruppen peker på et behov for generelt mer kompetanse for å kunne realisere overgangen til en sirkulær økonomi. I den forbindelse vil Fredrikstad kommune på linje med andre aktører fremme et konkret forslag om å etablere et Nasjonalt kompetansesenter for sirkulær økonomi.

I 2024 utarbeidet NCCE i samarbeid med NMBU, NORSUS, Fagskolen i Viken, Fredrikstad Næringsråd og Universitetet i Sørøst-Norge rapporten Nasjonalt kompetansesenter for sirkulær økonomi, med støtte fra Viken fylkeskommune. Her kartla man om det var behov for et nasjonalt kompetansesenter for sirkulærøkonomi. Kartleggingen viste at det var bred støtte for etablering av et kompetansesenter blant kommuner, fylkeskommuner, næringsklynger, bransjeforeninger og myndigheter. Argumentene for etablering av et slikt senter handlet om tilgang til praktisk og anvendelig informasjon, at man gjennom et slikt senter kan få til et bedre samarbeid mellom akademia, næringsliv og offentlig sektor, samt at senteret vil kunne ha en viktig funksjon i koordinering og formidling av kompetanse og kunnskap.

Det foreslås at kompetansesenteret initielt etableres i Viken-regionen, med Fredrikstad som en mulig lokasjon. Dette begrunnes med at byen er lokasjon for kompetansemiljøer som NCCE, NORSUS og Høgskolen i Østfold, at Fredrikstad allerede har en sterk posisjon innen sirkulær økonomi og bærekraft, og at det er god tilgang til relevante aktører og samarbeidspartnere.

Kommunen som ansvarlig for husholdningsrenovasjon (kap. 15)

Kommunene har ansvar for å samle inn avfall fra husholdninger, og utøvelsen av dette utgjør kanskje den mest konkrete rollen i å tilrettelegge for omstillingen til en sirkulær økonomi. Denne

aktiviteten skal bidra i retning av måloppnåelse for reduserte avfallsmengder, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. De to sistnevnte fordrer god utsortering.

Rapporten påpeker at målet om at vekst i avfallet skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten ikke er nådd. Norge ligger heller ikke an til å nå ulike mål om materialgjenvinning som er satt i tråd med EUs avfallsdirektiv. Et eksempel er målet om 55 prosent materialgjenvinning av husholdningsavfall og husholdningslignende næringsavfall for 2025, der andelen lå på ca 38 % i 2022. Fredrikstad kommune vil videreformidle at det i realiteten antakelig står dårligere til enn det som kommer frem i rapporten. Målepunktet i verdikjeden som rapporten benytter er ulikt det som nå skal måles. Det er selskapet som skal sortere plastfraksjoner i Østfold, Østfold Avfallssortering IKS, som har gjort oss oppmerksom på dette.

Når det kommer til virkemidler anbefaler ekspertgruppen blant annet at «Det innføres forsterkede virkemidler som bidrar til økt utsortering av avfall. Dette kan (...) være å øke bruken av differensiering av avfallsgebyrer i kommunene som bidrar til avfallsreduksjon og økt materialgjenvinning og ombruk (...)». Differensiering av avfallsgebyrer har kommunene mulighet for i dag, men Stortinget har vedtatt at det skal utredes å forsterke dette til at kommuner skal benytte dette. Fredrikstad kommune mener at differensierte gebyrer kan bidra til å redusere restavfall, men at det har begrenset effekt på riktig sortering av materialfraksjoner. Studier publisert av bl.a. KS og Avfall Norge viser at husholdninger ikke nødvendigvis sorterer optimalt, selv om de betaler lavere gebyr for en mindre restavfallsdunk.

Fredrikstad kommune har tro på kombinasjonen av differensiert avfallsgebyr, sanksjoner for mangelfull utsortering og belønning til husholdninger som gjør det ekstra bra, for eksempel ved uttrekning blant de beste. Sistnevnte er i dag ikke mulig å finansiere innenfor selvkostprinsippet. Fredrikstad kommune mener det bør vurderes å hjemle muligheten til å inkludere finansiering av belønningsordninger for husholdninger som oppnår høy sorteringsgrad og lite restavfall i selvkostprinsippet.

For å underbygge reduksjon av avfall støtter Fredrikstad kommune at utvidet produsentansvar vurderes for flere bransjer, og at det implementeres virkemidler for å oppnå reduksjon av unødvendig emballasje.

Investeringsstøtte til infrastruktur for økt utsortering (kap. 5.2 og 15)

For å jobbe for å nå målene om materialgjenvinning må utsorteringsgraden økes. Sentralsorteringsanlegg for avfall er en løsning for mange kommuner. I dag må hele investeringskostnaden tas av innbyggerne gjennom selvkostgebyrer. Dette gjør at kommuner kan vegre seg for å ta investeringer som kan framskynde innsamlingsgraden til materialgjenvinning. Fredrikstad kommune støtter Østfold Avfallssortering IKS i vurderingen av at statlig investeringsstøtte til denne type infrastruktur bør utredes.

Vilkår for avfallsforbrenning med energigjenvinning (kap. 15)

Avfallshierarkiet gjengir en prioritert rekkefølge for avfallshåndtering, og underbygger en sirkulær tilnærming til avfall som ressurs. Energigjenvinning fra avfallsforbrenning er nest lavest av de fem nivåene i hierarkiet. Fredrikstad kommune støtter selvsagt dette hierarkiet, men vil samtidig benytte anledningen til å fremme samfunnsnyten til avfallsforbrenning med energigjenvinning, spesielt i vår industrikontekst.

Avfallsforbrenningsanlegg destruerer farlig avfall og annet avfall som per i dag av ulike årsaker ikke materialgjenvinnes. Dette gjøres på forsvarlig måte med høye piper, filtrering av utslipp og i tråd med utslippsgrenser bestemt av miljømyndighetene.

Energiutnyttelsesgraden fra avfallsforbrenningsanleggene i Fredrikstad er sammen med anleggene i Sarpsborg ledende i landet. Dampen utnyttes i svært stor grad ettersom flere industribedrifter med et kontinuerlig dampbehov utgjør kunder. Dette i motsetning til avfallsforbrenningsanleggene ellers i Norge som leverer til fjernvarmesystem med et behov som

varierer med oppvarmingsbehovet over året, og der avfall til tider brennes uten at energien nyttiggjøres.

I overskuelig framtid vil det fortsatt være behov for å destruere avfall ved brenning, for eksempel farlig avfall, samtidig som man lykkes i overgangen til en mer sirkulær økonomi. Transport av avfall fra kontinentet, der deponering fortsatt forekommer, kan gjennomføres ressurseffektivt. Rapporten kunne med fordel gått inn i disse problemstillingene. Fredrikstad kommune vil hevde at det å utnytte kapasiteten i forbrenningsanleggene i Østfold fremover er rasjonelt. Forskjellsbehandling mellom avfallsforbrenningsanlegg nasjonalt og på tvers av land gjør imidlertid at disse anleggene kan tape i konkurranse om både energisalg og salget av avfallshåndtering som tjeneste (gate fee). Dette skyldes forskjell i samlede karbonkostnader mellom anlegg internt i Norge, og rammevilkår som fører til andre markedsforhold i Sverige. Fredrikstad kommune mener at nasjonale myndigheter må utnytte sitt handlingsrom til å endre disse rammevilkårene slik at anlegg får like vilkår på tvers av anlegg og land.

Ekspertgruppens rapport er avgrenset mot å omhandle energi. Likevel ønsker Fredrikstad kommune å påpeke at strøm er et av få klimavennlige alternativ for industrien til å erstatte «avfallsdampen», og dette utgjør dermed et potensielt økt strømforbruk og økt behov for strømnettkapasitet. I en region med lav strømproduksjon og strømnettkapasitet er det et paradoks at nasjonale og internasjonale rammevilkår kan føre til at bedriftene kan bli tvunget til å ta suboptimale valg med tanke på helhetlig ressursutnyttelse.

Næringsutvikling (kap. 7, 8.4, 8.6) og forskning og innovasjon (kap. 8.10)

Ved å stille krav til miljøvennlighet, stimuleres utviklingen av ny teknologi og bærekraftige produkter, fordi man skaper en etterspørsel etter nye løsninger. Forbud og krav kan føre til at bedrifter må tenke nytt og investere i forskning og utvikling, som igjen fremmer innovasjon. Krav til gjenvinning og bruk av resirkulerte materialer kan skape markeder for sekundære råvarer. Fredrikstad kommune er enig i at klare regler gir næringslivet tydelige rammer å forholde seg til, noe som kan redusere risiko og fremme investeringer.

Offentlig anskaffelser, og spesielt innovative offentlig anskaffelser, kan benyttes strategisk for å fremme næringslivets utvikling av grønn teknologi og sirkulære løsninger. Rapporten beskriver dette i vurderingene. Fredrikstad kommune mener at dette burde vært fremmet som en egen anbefaling for alle sektorer, og ikke kun bygg og anlegg.

Økt satsing på industriell symbiose trekkes frem av ekspertgruppen og at kommunenes rolle innenfor dette området bør styrkes. Det anbefales at arbeidet med å kartlegge og identifisere ressursstrømmene for å utvikle industriell symbiose og økt sirkularitet styrkes, og at man deler disse dataene. Det anbefales videre at relevante regelverk gjennomgås for å identifisere reguleringer som hindrer bærekraftig utnyttning av ressurser fra annen produksjon. I tillegg anbefaler rapporten at virkemiddelapparatet må vektlegge forutsigbarhet og tilrettelegge for at næringslivet kan legge langsiktige strategier ved utvikling av nye sirkulære verdikjeder og industrielle symbioser.

Samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi er et nasjonalt initiativ som skal styrke omstilling til mer sirkulær ressursbruk. Gjennom oppdraget skal samarbeid mellom næringsliv, offentlig sektor og forskningsmiljøer fremmes, og det skal utvikles kunnskap og løsninger som øker ombruk, reparasjon og deling av ressurser. Fredrikstad kommune ser dette som en viktig ramme for å systematisere og spre erfaringer fra industriell symbiose og sirkulær innovasjon, og understreker at kompetanse og data fra lokale og regionale miljøer kan bidra til nasjonal læring og skalering av sirkulære løsninger.

I rapporten trekkes Fredrikstad frem som et eksempel på vellykket utvikling innen sirkulærøkonomi. Fredrikstad kommune har gjennom lang tid støttet opp under regionale nettverk som Borg Plast-Net, Gjenvinning Østfold og NCCE (Norsk senter for Sirkulærøkonomi), samt forsknings- og kompetansemiljøer som NORSUS og Høgskolen i Østfold. Næringsområder som Øra industriområde, med bedrifter som har lang erfaring med industriell symbiose i praksis, har vært en nøkkelfaktor for å lykkes. Samarbeidet mellom kommunen og

næringslivet har også vist seg å være avgjørende. Den kompetansen og erfaringen som finnes her, mener Fredrikstad kommune kan være av stor interesse og nytte for andre tilsvarende næringsområder.

Fredrikstad kommune har historisk hatt en bevist satsing på næringsutvikling gjennom å støtte industrielle nettverk. Kommunen har hatt en proaktiv rolle siden nettverkene ble stiftet (det vil si ca 20-25 år). Dette har ført til gode og tillitsfulle relasjoner og ikke minst en god forståelse av hvilke utfordringer bedriftene i nettverkene har hatt. Dette har vært veldig nyttig i utviklingen av kommunens næringsplaner. Arbeidet har også vært viktig i den hensikt å fremme Fredrikstad kommune sin posisjon innen sirkulærøkonomi. Dette, i kombinasjon med at kommunen har hatt et næringsfond hvor sirkulærøkonomi og samarbeid mellom bedrifter har vært høyt prioritert, har skapt muligheter for å prøve ut nye forretningsmodeller og samarbeidskonstellasjoner. Nettverkene har også selv tatt initiativ til prosjekter som () handler om kompetanseutvikling for nettverksmedlemmene, hvor formålet har vært å bedre forstå hvilken kunnskap man trenger i omstillingen til en sirkulær økonomi. Da har man søkt finansiering av Innovasjon Norge eller fylkeskommunen.

Når det gjelder ekspertgruppens anbefalinger om at tilskudd til forskning, innovasjon og omstilling skal styrkes og at disse er forutsigbare og tilrettelagt slik at næringslivet kan legge langsiktige strategier i sin omstilling, så støttes dette av Fredrikstad kommune. Ordninger som små bedrifter og start-ups kan benytte seg av bør vurderes. Kommuner har også mulighet til å aktivt engasjere seg i forsknings- og omstillingsinitiativ innen regional sirkulær og grønn næringsutvikling.

I rapporten fremheves det dessuten at internasjonalt samarbeid er nødvendig fordi verdikjedene er globale, og sirkulær økonomi krever samarbeid på tvers av landegrenser. Norske aktører deltar aktivt i EUs rammeprogrammer for forskning og innovasjon, som Horisont Europa (2021–2027), hvor betydelige midler er blitt kanalisert til sirkulærøkonomiprojekter i Norge. Dette samarbeidet anses som en særstilling for Norge og er en viktig del av kunnskapsutviklingen og innovasjonen på feltet. Deltakelse i internasjonale prosjekter vil også ha relevans for kommunenes mulighet til å jobbe med omstilling lokalt. Fredrikstad kommune påpeker at man bør benytte de muligheter som ligger i deltakelse i internasjonale prosjekter innen tema sirkulær økonomi.

Fredrikstad kommune er dessuten enig i at man også bør ha en styrkning av forskningsinnsats innen samfunnsvitenskapelige fag og at dette må koordineres med målsetningene i det nye nasjonale samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi.

For å stimulere til reparasjoner og ombruk, og dermed til økning av bedrifter innen dette segmentet, anbefaler ekspertgruppen at støtte gis gjennom tilskudd (for eksempel reparasjonsbonus) heller enn fritak for merverdiavgift. Dette henger sammen med ekspertgruppens generelle forslag om å avvikle differensiering i eller fritak fra merverdiavgift, men også fordi man mener at tilskudd er mer effektivt virkemiddel. For å stimulere omsetning av brukte varer, anbefales det likevel å vurdere både direkte tilskudd til næringsdrivende og fritak i merverdiavgift. Støtte til reparasjoner bør kombineres med bransjeordninger for dette. Ekspertgruppen anbefaler at støtteordninger bør være tidsbegrenset og evalueres for å sikre at de virker etter hensikten.

Fredrikstad kommune støtter en videre utredning av dette og er dessuten enig i at tilskudd er et interessant virkemiddel for reparasjoner, spesielt siden det kan gi rom for rabatter som kan være større enn fritak fra dagens momssats, skulle det være utløsende innen en varetype. Det bør også vurderes å i en periode gi støtte til lokale og regionale initiativ for tilrettelegging for reparasjon av produkter.

Grunnskolens rolle

Rapporten sier det bør sikres at oppdatert kunnskap om klima, miljø og bærekraftig ressursutnyttelse er til stede i hele utdanningsløpet, helt fra grunnskolen. Innholdet bør tilpasses målgruppen. Fredrikstad kommune støtter dette og påpeker samtidig at grunnskolens

læreplaner allerede omfatter temaet, noe som legger til rette for at skolene jobber med sirkulær økonomi. Det er ikke behov for nye føringer rettet mot grunnskolen.

Fredrikstad kommune er kjent med gode eksempler på hvordan sirkulær økonomi implementeres i praksis i undervisningen. Samtidig kan det vurderes tiltak gjennom de nasjonale kompetansesentrene eller Utdanningsdirektoratet, som kan stimulere til økt bevissthet i hvordan man kan jobbe med sirkulær økonomi i ulike fag og gjennom hele utdanningsløpet.

Utdanning og kompetanse for øvrig (kap. 8.9)

Ekspertgruppen peker på behovet for styrking av yrkesfaglig kompetanse og integrering av sirkulær økonomi i utdanningstilbud, og at det må sikres tilstrekkelig kompetanse i tradisjonelle håndverksfag. Kompetanse innenfor disse fagene antas å bli mer etterspurt i en sirkulær økonomi.

Fredrikstad kommune støtter denne tilnærmingen. Det er bra med signaler om at de praktiske estetiske fagene i skolen kan få en mer sentral plass, og dermed motivere elever til å fortsette på en utdanning i regning av tradisjonelle håndverksfag. Her ligger en mulighet for å utvikle samarbeid mellom næringsliv og kompetansemiljøer. Et eksempel er utdanningstilbudet hos Plus-skolen i Fredrikstad. Skolen tilbyr yrkesfaglig utdanning innen tradisjonelle håndverksfag som gullsmed, skomaker, båtbygger og urmaker. Plus-skolen spiller en rolle i utdanning for sirkulær økonomi gjennom bevaring og videreføring av tradisjonelle håndverk der man blant annet lærer reparasjon, om kvalitet og lang levetid på produkter.

Ekspertgruppen vurderer at for å sikre en vellykket overgang til en mer sirkulær økonomi må både arbeidstakere og ledere få tilbud om relevant etter- og videreutdanning. Fredrikstad kommune vil påpeke at for mange er hverdagen for travel til å ta et helt studium. Dette gjelder spesielt mennesker som allerede er i jobb. Digitale læringsplattformer og mikrolæring kan være en løsning. Det bør utvikles digitale løsninger for læring, hvor det tilbys kort og spisset opplæring innen spesifikke tema som kan tas på eget initiativ og i eget tempo. Dette kan særlig treffe små og mellomstore bedrifter som har begrenset tid til omfattende kursing eller kommuner hvor det ikke finnes økonomi til å sende ansatte på eksterne kurs. Kampanjer nevnes spesielt som viktige virkemidler i rapportens kapittel om plast. Fredrikstad kommune vil peke på at kampanjer imidlertid ikke kun er relevant når det gjelder plast, men for alle problemstillinger knyttet til å få folk til å endre holdninger/øke kunnskap rundt sirkulærøkonomi. Det er derfor også viktig å sørge for at det finnes god nok kompetanse om bærekraftskommunikasjon. Det burde være mulig i større grad enn i dag for folk som jobber med kommunikasjon å spesialisere seg i den retningen gjennom kurs eller lignende.

Kommuners strukturelle arbeid med å unngå innkjøp og unngå å bygge nytt (kap. 8.3 og 13)

Overordnet peker rapporten på det å unngå å forbruke som et vesentlig prinsipp i sirkulærøkonomien og øverst i hierarkiet. Innledningsvis om bygg, anlegg og eiendom (rapportens kap. 13) pekes det på å vurdere behovet for bygging i utgangspunktet. Rapporten synes ikke å gå dypere inn i hvordan dette perspektivet kan settes ut i praksis i offentlig sektor, der beslutningsstrukturene og -prosessene gjerne vil være mer komplekse enn hos private aktører og privatpersoner. I større kommuner og andre offentlige instanser kan strukturene føre til at strategisk og strukturert arbeid for å unngå nyinnkjøp og nybygging faller mellom stoler. Det vil sjeldent være en anskaffelses- eller utbyggeravdelings rolle å iverksette systemer for å beslutte ikke å iverksette innkjøps- eller nybyggprosesser ut fra en motivasjon om å spare uttak av råvarer. Hensyn til og implementering av sirkulær økonomi må forankres i ledelsen, slik at enhetene der behov og bestilling oppstår, har føringer og rutiner for å vurdere om behovene kan løses uten innkjøp, for eksempel ved helhetlige kartlegginger og oversikt over hva organisasjonen eier i sin helhet.

Fredrikstad kommune mener at nasjonale myndigheters mulighet til å påvirke og bistå kommuner i dette kunne vært konkretisert mer i rapporten. Fredrikstad kommune vet at Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ, har noe fokus på dette i sitt veiledningsmateriale om anskaffelser rettet mot kommuner. Gitt den generelt dårlige

kommuneøkonomien i Norge bør dette være noe av det man lykkes i å realisere raskt, selv om det krever prioritering av tidsbruk.

Ekspertgruppen er inne på problemstillingen i avsnittet om anskaffelser: «DFØ trekker frem at mange valg som kan gjøre anskaffelser mer i tråd med sirkulær økonomi, ikke kan styres gjennom anskaffelsesloven, men må initieres av de offentlige virksomhetene selv. Offentlige innkjøpere må derfor påvirkes (fra nasjonale myndigheter, vår kommentar) direkte, noe mer og bedre kartlegginger og effektmålinger av innkjøp med krav knyttet til sirkulær økonomi, vil kunne bidra til.» I avsnittet er det «offentlige innkjøpere» som er målgruppen, mens som påpekt tidligere er det kommunens beslutningstagere og ledere som bør være den primære målgruppen for å implementere sirkulærøkonomisk praksis generelt i kommuner.

I nye statlige planretningslinjer for klima og energi som kom i 2024 heter det at statlige, regionale og kommunale organer i sin planlegging og enkeltvedtak skal legge til rette for en sirkulær økonomi. Som ekspertgruppen påpeker er ikke planretningslinjene spesielt konkrete. Fredrikstad kommune vet at det jobbes med en veileder til disse planretningslinjene. Det er en mulighet for statlige myndigheter til å konkretisere hva som forventes av kommuner i denne veilederen.

Kommunen som utvikler av bygg og anlegg (kap. 8.3 og 13)

Byggeaktivitet innen bygg og anlegg på tvers av sektorer står for en stor andel av materialforbruk i Norge, så vel som avfallsgenerering. Ekspertutvalget anbefaler en styrking av byggekravene (TEK) og oppfølging av disse som vil gjelde både private og offentlige byggherrer, som krav til ombrukskartlegging og design for demontering, så vel som et maks tillatt klimafotavtrykk per m² for nye bygninger.

I tillegg fremmes en egen anbefaling for offentlige aktører: «Offentlige anskaffelser setter krav til sirkulære løsninger i alle bygg- og anleggsprosjekter og at det utformes en gradvis opptrappingsplan for kravene. Det anbefales også at kriteriene i offentlige anskaffelser i større grad vektlegger sirkularitet, slik at bygg- og anleggsprosjekter som benytter sirkulære løsninger, premieres i vesentlig større grad enn i dag.» Fredrikstad kommune tolker rapporten dithen at det ikke foreslås endringer i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, men at forslaget er en generell anbefaling til alle offentlige byggherrer.

Fredrikstad kommune mener i utgangspunktet det er positivt med tydeligere og mer formaliserte krav for sirkulær økonomi innen bygg gjennom TEK. Kommunen stiller i dag krav i tråd med mye av det som fremmes. Når det gjelder maksimalt klimagassutslipp så er det viktig at det settes realistiske verdier. Fredrikstad kommune støtter at nasjonale myndigheter bør utarbeide konkret veiledning for hvordan kravene skal oppfylles.

Fredrikstad kommune ønsker å understreke at mer ambisiøse krav i TEK og gjennom anskaffelser med stor sannsynlighet vil gi økte kostnader som til sist belastes oppdragsgiver. Fredrikstad kommune har som byggherre likevel størst tro på konkrete krav til sirkulære løsninger i prosjektene framfor særavgifter på primære råstoff som sand, grus og pukk mv, som ekspertgruppen også foreslår.

Offentlige anskaffelser av øvrige varer og tjenester (kap. 8.3)

Offentlige anskaffelser kan bidra betydelig til å fremme en mer bærekraftig ressursbruk ved å prioritere kvalitet, gjenbruk og reparasjon av produkter, og etterspørre resirkulerte eller fornybare materialer. For eksempel kan kommunen stille krav til at produkter kan repareres og har lang levetid og velge å kjøpe gjenbrukte møbler og IKT-utstyr fremfor å kjøpe nytt. I noen tilfeller kan kommuner også bruke anskaffelser til å utnytte eksisterende eller bidra til opprettelsen av delingsøkonomi-tjenester, for eksempel innen transport eller leie av utstyr. Alt dette reduserer behovet for nye råvarer og avfall samtidig som leverandørmarkedet kan stimuleres til å utvikle mer sirkulære løsninger.

Tverrfaglig samarbeid og erfaringsdeling internt i kommunen og mellom kommuner og på tvers av sektorer vil gjøre det lettere og mulig å realisere denne type anskaffelsesprosesser.

Fredrikstad kommune mener at mye kan gjøres på initiativ fra kommuner eller fylkeskommuner selv, men statlige myndigheter må fortsette å dele beste praksis gjennom DFØ, og kan vurdere tilrettelegging for dette.

Ekspertgruppen fremmer ikke konkrete anbefalinger om offentlige anskaffelser ut over det som omhandler bygg, anlegg og eiendom (rapportens kap. 13). Dette kan tyde på at ekspertgruppen mener at virkemidlene er gode nok for øvrige anskaffelser. Fredrikstad kommune vil peke på at kompetanse er en nøkkelfaktor for å sikre at offentlige anskaffelser bidrar til kvalitet, bærekraft og innovasjon. God kunnskap vil sikre riktige krav og vektingskriterier, som igjen bidrar til riktig leveranse av anskaffelsen. I tillegg vil god kunnskap sikre objektiv og rettferdig tildeling av tilbud. Å bevare eller styrke DFØs arbeid med veiledningsmateriale og -aktiviteter overfor kommuner er vesentlig for å fremme en sirkulær økonomi gjennom offentlige anskaffelser.

Kommunen som tilsynsmyndighet for byggesak (kap. 13)

Sammen med innstramming av byggteknisk forskrift foreslår ekspertutvalget en strengere oppfølging enn i dag, eksempelvis når det gjelder ombrukskartlegging og design for demontering. Ekspertutvalget foreslår dessuten at nasjonale myndigheter «bør utarbeide konkrete veiledninger for (...) hvordan kommunene skal følge opp».

Fredrikstad kommune støtter dette forslaget, og gjør samtidig oppmerksom på at når staten fastsetter dette som et prioritert tilsynsområde for kommunene vil noe annet gjerne måtte nedprioriteres. Dette er fordi ytterligere ressurser til å drive tilsyn vil være utfordrende å finansiere.

Kommunens mulige tilrettelegging for lagerlokaliteter for ombrukte byggevarer (kap. 13)

Rapporten peker på at flere og bedre markedsløsninger for ombruk av brukte byggematerialer er en grunnleggende forutsetning for å øke ombruksgraden i BAE-næringen (bygg, anlegg og eiendom). Det anerkjennes at myndighetene ikke kan vedta et marked for brukte og materialgjenvunnede byggevarer, men kan legge til rette for at dette i større grad realiseres av aktørene. Ekspertgruppen anbefaler som et kontret tiltak at «kommunene sammen med næringen får ansvar for etablering og drift av lager for ombrukte varer.»

I Fredrikstad er vi så heldige at private aktører på eget initiativ har åpnet en markeds plass for overskuddsmateriell fra byggebransjen, ved isolasjonsprodusenten Bewi og gjenbruksaktøren Sirkel. Mellomlagring av særlig større bygningselementer er arealkrevende, og innebærer mer logistikk og administrasjon enn nykjøp. Fredrikstad kommune støtter derfor at kommuner generelt og også Fredrikstad som supplement til den nyåpnede markeds plassen, kan ta en pådriverrolle for eksempel til å finne egnede arealer.

Det vil antakelig være formålstjenlig at kommuner går sammen for å finne god lokasjon for et større område. Derimot støtter ikke Fredrikstad kommune at kommunene skal pålegges ansvar for å etablere og drifte slike lokaliteter, slik som ekspertutvalget lufter i sin vurdering. Det virker ikke formålstjenlig at kommunene skal være involvert i drift av slike markeds plasser, verken fysisk eller digitalt, ettersom private aktører nødvendigvis besitter denne eller liknende erfaring og bør kunne utføre dette mer effektivt.

Virkemidler innen bioressurser (kap. 14)

Fredrikstad kommune støtter utvalget i at utnyttelsen av bioressurser kan bli mer sirkulær og at det er en utilstrekkelig regulering og prising av samfunnsøkonomiske kostnader i bionæringenes verdikjeder. Derfor støttes utvalgets anbefalte virkemidler knyttet til bioressurser for å stimulere markedene og teknologiutvikling innen produksjon av produkter som baserer seg på gjenvunnede råvarer, herunder avgift på utslipp av fosfor og nitrogen.

Imidlertid savner Fredrikstad kommune forslag om virkemidler som kunne bidratt til mer bruk av bioressurser til energiproduksjon, som for eksempel GROT (grener og topper, hogstavfall) og biomasse i randsoner langs jordbruksarealer, samtidig som andre hensyn (naturmangfold, gjødsling) ivaretas. Norge har, som utvalget påpeker, rik tilgang på ren energi men likevel ikke

tilstrekkelig tilgang for å lykkes raskt nok i klimaomstillingen. Bioenergi kan antakeligvis ha en noe større rolle i energimiksen og bidra til en raskere utfasing av fossil energi.

Når det gjelder virkemidler for å øke produksjonen av biogass kunne det vært interessant å vurdere virkemidler som støtter innovative samarbeid mellom jordbruksaktører og biogassanlegg for å stimulere til større leveranse av husdyrgjødsel til biogassproduksjon. Avgiften som utvalget foreslår på klimagassutslipp fra husdyrproduksjon vil kunne utløse det samme. Fredrikstad kommune antar imidlertid at en alternativ eller supplerende støtteordning kunne iverksettes raskere og bidratt til raskere produksjon av biogass fra husdyrgjødsel, med tilhørende utslippsreduksjoner.

Virkemidler innen batterier og kjøretøy (kap. 11)

Statens virkemidler for omstillingen av kjøretøy er helt sentrale for kommunenes klimaomstilling lokalt, ettersom stor andel av klimagassutslippene innenfor kommunens grenser kommer fra transport. Dette gjelder også i en industrikommune som Fredrikstad, med relativt store klimagassutslipp fra industrien.

Ekspertgruppen foreslår rask implementering av EU-regelverk som fremmer sirkulær økonomi innen batterier og kjøretøy, så vel som plikt hos bilverksteder for å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy. Fredrikstad kommune støtter utvalgets foreslåtte virkemidler knyttet til batterier og kjøretøy. Ekspertgruppen foreslår å avvike alle momsfritak, inkludert på elbiler. En viktig forutsetning for Fredrikstad kommunes tilslutning er at rapportens forsikring om at sammensetningen og nivåene på de samlede avgiftene fremdeles må støtte oppunder en overgang til nullutslippsbiler etter hvert som merverdiavgiftsfritaket for elbiler fases ut. En elbil krever noe mer innsats fra brukerne enn en fossilbil om det skal fungere i alle situasjoner der man har behov for bil. Skal man tilrettelegge for nybilkjøpere som er nølende til elbil, er det viktig at de relative økonomiske fordelene knyttet til elbil sammenliknet med fossilbil beholdes.

Fredrikstad kommune støtter også rapportens anbefaling knyttet til virkemiddelbruk for å fremme færre og lettere kjøretøy, såfremt dette balanseres gjennom andre virkemidler slik at økningen i vektkomponenten i engangsavgiften ikke resulterer i færre elbilkjøp til fordel for fossilbil.