

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
25/2737 - 6

Saksbeh.:
Trude Rauken, 900 95 533

Dato:
11.09.2025

Høringssvar fra Oslo kommune - Rapport fra ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Oslo kommune viser til Klima- og miljødepartementets høring av rapporten *Ikke rett fram* med høringsfrist 7. september. Kommunen viser videre til utsatt høringsfrist til 14. september.

Vedlagt følger Oslo kommunes høringssvar til rapporten, avgitt av byrådet i møte 11.9.2025 i henhold til delegert fullmakt, [jf. lenke til protokoll](#).

Vennlig hilsen

Inger-Anne Ravlum
kommunaldirektør

Andreas Thesen Tveteraas
seksjonssjef

Vedlegg:

Høringssvar fra Oslo kommune - Rapport ekspertutvalg for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Vedtak

Høringssvar fra Oslo kommune - Rapport fra ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

Overordnede innspill

Oslo kommune anerkjenner ekspertgruppens grundige arbeid med analyser av dagens situasjon og mange gode forslag til nye tiltak og virkemidler for en mer sirkulær økonomi. Samtidig skulle kommunen gjerne sett at anbefalingene fra ekspertgruppen var mer ambisiøse all den tid det haster med å få til et mer sirkulært og klimavennlig forbruk.

Rapporten kunne med fordel utfordret eksisterende systemer og rammebetingelser, og lagt større vekt på mulighetene som ligger i omstilling til mer sirkulære forretningsmodeller og samarbeid. Det trengs sterkere virkemidler og incentiver, som Klimasats og Enova, som bidrar til innovasjon og støtte til å starte opp nye sirkulære virksomheter.

Oslo kommune slutter seg til ekspertgruppens gjennomgående anbefalinger om samarbeid med EU, rask gjennomføring av relevant EU/EØS-regelverk i Norge, rask gjennomføring av EUs rammeverk for sirkulær økonomi og at nasjonale myndigheter bør rapportere på Eurostats 27 indikatorer for sirkulær økonomi.

Kommunen slutter seg også til anbefalingen om at nasjonale myndigheter bør bruke økonomiske, regulatoriske og informasjonsrettede virkemidler og understreker at virkemidlene ofte er mer effektive når de kombineres.

Videre merker kommunen seg at rapporten henviser til at sirkulær økonomi skal bidra til å nå målene i Parisavtalen, Naturavtalen og FNs bærekraftsmål, men den gjør ikke en samlet vurdering av hvordan forslagene i rapporten vil bidra til måloppnåelse. En samlet vurdering kunne bidratt til et tydeligere bilde av omfanget av den nødvendige omstillingen.

Oslo kommune støtter forslaget om en egen ledelsesstandard for sirkulær økonomi. Dette vil bidra til å skape en felles forståelse for begreper og overordnede prinsipper på tvers av bransjer og sektorer. En slik standard kan bygge på de allerede eksisterende miljøledelsessystemer og Standard Norges forslag til ISO for sirkulær økonomi (ISO 59000-serien). For å kunne sammenligne klima- og miljøpåvirkningen av ulike tiltak, er det viktig at de samme metodene og systemgrensene benyttes.

Oslo kommune anerkjenner at nødvendig kompetanse på sirkulær økonomi må på plass i alle ledd, og anbefaler derfor å styrke utdanningstilbud, FoU og kunnskap til befolkningen om sirkulær økonomi. Her ser kommunen et stort behov for koordinering og styrking av virkemiddelapparatet. Kommunen etterlyser spesielt økning i nasjonale investeringer i FoU-initiativ fra norske oppstarts- og vekstbedrifter innen sirkulær økonomi.

Oslo kommune understreker at virkemidlene må konsekvensutredes grundig for å sikre virkemiddelutvikling som bidrar til at økonomien blir mer sirkulær og mindre lineær. Mange av de foreslåtte virkemidlene innebærer nye krav som når de implementeres, er forventet å være kostnadsdrivende. Oslo kommune påpeker viktigheten av at økonomiske støtteordninger og nasjonale investeringer støtter opp om kommunenes arbeid med å implementere nye krav, samtidig som den kommunale tjenesteproduksjonen opprettholdes.

Innspill til verdikjeder

Rapporten tar for seg syv verdikjeder: plast; elektronikk; batterier og kjøretøy; tekstil; bygg, anlegg og eiendom; bioressurser og avfall. Kommunen gir følgende innspill til verdikjedene:

Plast

Oslo kommune støtter anbefalingen om innføring av en nasjonal avgift på plastemballasje, som reduseres ved bruk av materialgjenvunnet plast. Ekspertgruppen anbefaler også at avgiftssystemet for drikkevareemballasje videreføres. I den sammenhengen påpeker Oslo kommune at all den tid drikkebegre regnes som serveringsemballasje, og dermed ikke omfattes av avgiftssystemet for drikkevareemballasje, vil ikke anbefalingen innebære insentiver for å redusere bruk av drikkebegre som helt eller delvis er laget av plast, som kaffekopper og lignende.

Oslo kommune mener at anbefalingen om uendret avgiftssystem for drikkevareemballasje bør vurderes opp mot kravene i EUs emballasjeforordning, som også inkluderer drikkebegre. Nasjonale myndigheter bør vurdere hvilke nasjonale virkemidler som er nødvendige for å gjennomføre kravene i forordningen og legge til rette for en rask gjennomføring av disse.

Ombrukssystemer er per i dag langt dyrere enn engangsemballasje, og det bør vurderes om avgifter alene er tilstrekkelig for å sikre utvikling av ombrukssystemer. For å oppnå målene bør det vurderes ytterligere regulatoriske og økonomiske virkemidler for å stimulere markedet. Nasjonalt regelverk, avgifter og støtteordninger som bygger opp under omstilling til ombrukssystemer, vil gi en raskere markedsutvikling enn om byer og kommuner skal løfte omstillingen alene, som i stor grad er tilfellet i dag.

Elektronikk

Oslo kommune støtter EU-direktivet om rett til reparasjon og innlemmelse i EØS-avtalen, men mener at direktivet burde vært utvidet til å dekke flere produktgrupper enn de 10 som er inkludert i dag.

Oslo kommune støtter også innføring av bransjeordning for reparasjon av elektronikk og hvitevarer, men mener at det er viktig å sikre at forbrukere har mulighet til å velge reparatør for å unngå konsentrering av markedsrett innenfor reparasjon. I tillegg mener Oslo kommune at det bør vurderes hvordan det er mulig å få til økonomisk rammebetingelser som fremmer reparasjon og ombruk.

Oslo kommune mener at rapporten burde ha omtalt innsamling av EE-avfall til materialgjenvinning og se dette i sammenheng med behovet for materialer av strategisk verdi for grønn omstilling, digitalisering og forsvaret, som oppgitt i EUs Critical Raw Materials Act.

For å få ned bruken av kritiske råmaterialer, er det viktig at elektronikk har lengst mulig levetid. Vi ser at levetid forkortes av at produktene ikke lenger får sikkerhetsoppdateringer og da ikke lenger kan brukes av store organisasjoner. Oslo kommune mener det er viktig at det ses på hvordan det kan stilles krav til antall år med støtte for programvare og sikkerhetsoppdateringer for å unngå unødig avfallsgenerering av EE-produkter.

Batterier og kjøretøy

Oslo kommune merker seg at rapporten, for batterier og kjøretøy, viser til målkonflikter mellom sirkulær økonomi og utslippsreduksjoner. Ekspertgruppens forslag om avvikling av dagens ordning for merverdiavgiftsfritak, vil kunne påvirke elektrifiseringen av kjøretøyparken negativt. Elektrifisering av kjøretøyparken er et av de viktigste tiltakene for å redusere utslippene i Norge.

Oslo kommune understreker at dersom det gjøres endringer i avgiftssystemet for kjøretøy, er det sentralt at avgiftene innrettes slik at fossile kjøretøy ikke kommer fordelaktig ut sammenlignet med elektriske. Oslo kommune støtter ekspertgruppens anbefalinger om at sammensetningen og nivåene på de samlede avgiftene må støtte oppunder elektrifisering. Avgiftene bør også bidra til å fase ut fossile kjøretøy fra kjøretøyparken, samtidig som de gir insentiv for å kjøpe færre og lettere utslippsfrie kjøretøy.

Tekstil

Ekspertgruppen anbefaler at det innføres en særavgift på tekstiler for å favorisere gjenbruk og reparasjon fremfor kjøp av nye klær. Oslo kommune støtter en særavgift, men understreker at den må innrettes på en måte som ikke favoriserer syntetiske tekstiler, da disse baseres på fossile råmaterialer og bidrar til utslipp av mikroplast i naturen. En avgiftsdifferensiering basert på vekt, som rapporten anbefaler, kan nettopp premiere syntetiske tekstiler da de ofte veier langt mindre enn naturlige tekstiler.

Rapporten anbefaler at det blir fortgang i innarbeidelse av det reviderte rammedirektivet for avfall, der produsentansvar for tekstiler ligger. Oslo kommune understreker viktigheten av at det er tydelig hvilke deler av verdikjeden, samt hvilke kostnader, som skal dekkes av produsentansvaret. Oslo kommune mener videre at det er sentralt at produsentansvaret for tekstiler innrettes på en måte som gir insentiver til oppskalering av materialgjenvinning av tekstiler da dette er lite utviklet i dag.

Bygg, anlegg og eiendom

Oslo kommune stiller seg spørrende til rapportens avgrensing til ikke å gjelde infrastrukturprosjekter som jernbane og veibygging. Oslo kommune mener det som et minimum burde vært et mer eksplisitt fokus på mindre anleggsprosjekter (bygging av byrom, gater, parker) og bruk av anleggsmaterialer (f.eks. asfalt, naturstein, pukk, betong, stålelementer), i tillegg til jord- og steinmasser.

Ombruk - Oslo kommune mener det er en svakhet ved rapporten at den ikke skiller tydeligere mellom ombruk av byggematerialer og ombruk/transformasjon av hele bygg, da det kreves ulike virkemidler for disse to typene ombruk.

Ekspertgruppen foreslår å pålegge kommunale myndigheter delansvar for etablering og drift av lager for ombrukte byggevarer. Oslo kommune mener at offentlige myndigheter ikke bør være direkte involvert i denne type virksomhet, da det kan hindre innovasjon og bremse en omstilling av markedet for byggevarer. Oslo kommune etterlyser virkemidler som legger til rette for omstilling av dette markedet uten at offentlig sektor har «en hånd på rattet». Kommunens egen bruk av anskaffelser er eksempel på virkemiddelbruk for å vri etablerte

markeder i en mer sirkulær retning. Dersom offentlige myndigheter skal ha et ansvar, mener Oslo kommune at det bør legges på fylkeskommunalt eller statlig nivå.

TEK - Oslo kommune slutter seg til anbefalingene endringer i TEK17 og praktiseringen av den. I tillegg mener Oslo kommune at det bør utformes felles standard for ombruksvurdering av bygningsmaterialer, og felles begrep og standard for vurdering av demonterbarhet og fremtidig ombrukbarhet.

Det genereres betydelig mengde avfall i anleggsbransjen, og TEK17 er primært rettet mot bygg. Dette er en svakhet ved regelverket, og Oslo kommune foreslår at det vurderes krav i TEK til ombrukskartlegging også i anleggsprosjekter. Kravene til dokumentasjon og rapportering, også for anleggsprosjekter, bør tydeliggjøres.

Plan- og bygningsloven – Oslo kommunen støtter ekspertgruppens anbefaling om at klima- og miljøhensyn styrkes i plan- og bygningsloven, men ønsker å løfte at plan- og bygningsloven bør inkludere en tydelig hjemmel for å sikre ombruk av bygg av klimahensyn og en tydelig hjemmel til å avslå rivesøknader – ikke bare av kulturhistoriske hensyn som i dag, men også av klima- og sirkularitetshensyn. Dette er blant virkemidlene som har størst klimaeffekt i byggeprosjekter.

Rapporten anbefaler å styrke veiledningen knyttet til § 31-4 i plan- og bygningsloven, som gir kommunen mulighet til å gi unntak fra tekniske krav for tiltak i eksisterende bebyggelse. I rapporten omtales § 31-4 flere ganger som en mulighet for dispensasjon fra tekniske krav. Dette er feil, da § 31-4 åpner for unntak fra tekniske krav, som er noe annet enn en dispensasjon. Oslo kommune støtter at det bør utvikles bedre veiledning til § 31-4, men mener at det må vurderes om bedre veiledning er tilstrekkelig for å redusere barrieren nok til at byggenæringen tør å ta muligheten i bruk.

Anskaffelser - Ekspertgruppen anbefaler at «Offentlige anskaffelser setter krav til sirkulære løsninger i alle bygg- og anleggsprosjekter og at det utformes en gradvis opptrappingsplan for kravene. Det anbefales også (...)» Oslo kommune støtter anbefalingen, men mener det er behov for å konkretisere den nærmere. Oslo kommune vil trekke frem muligheten for forskriftsfestede krav til offentlige anskaffelser for bygg- og anlegg knyttet til for eksempel en viss andel ombruk. Slike krav bør være mer ambisiøse enn krav i TEK, som skal gjelde alle prosjekter, for å utnytte muligheten for at krav i anskaffelser kan dra markedsutviklingen i sirkulær retning.

Oslo vil også fremheve muligheten for krav til statlige virksomheter i styringsdialogen fra overordnede organer. En tydelig styringsdialog med krav til klima, miljø og sirkularitet er spesielt viktig i en tid hvor det skal brukes enorme beløp på forsvar og beredskap i offentlig regi – inkludert nye bygg og anlegg.

I tillegg er også styrking av DFØs kompetansedeling omkring grønne anskaffelser og styrking av Klimasats med målrettet støtte til grønne anskaffelser, styrking av Leverandørutviklingsprogrammet og styrking av andre offentlige-private samarbeid som FutureBuilt, helt sentralt for å stimulere til krav om sirkulære løsninger i anskaffelser og raskere omstilling av markedet.

Massehåndtering – Oslo kommune mener det bør stilles krav om massehåndteringsplaner, i likhet med avfallsplaner, i alle prosjekter. Planene bør være digitale. Dersom kravet gjelder både arealplaner og byggesaker, vil det være mulig å adressere massehåndtering i tidlig fase.

Biologisk forurensede masser følges ikke opp i tilstrekkelig grad i dag. Regelverket bør derfor også sikre at massehåndtering samkjøres tett med arbeid for biologisk mangfold. Dette gjelder spesielt biologisk forurensede masser – inkludert frø og plantesykdommer.

Annet – Som rapporten også fremhever, er eksisterende arealer, bygg og anlegg viktige ressurser. For å nå klima- og bærekraftsmål står bevaring, ombruk og gjenbruk helt sentralt. Oslo kommune har en egen kulturmiljøstrategi – Kulturmiljø i den grønne byen. Et av målene sier at: Kulturmiljøer og kulturminner skal gjennom vern og utvikling bidra til at Oslo når viktige klima- og bærekraftsmål.

Slik plan- og bygningsloven er i dag, er det vanskelig å hindre uheldig riving og utvikling av bygg og arealer. For lokale kulturminner/kulturmiljøer hvor det ikke er aktuelt med hensynsone bevaring, vil utfallet ofte bli riving, endring og ny utvikling som gir et større fotavtrykk klima- og miljømessig. Endringer i lovverket bør derfor gi større muligheter for å sikre mer bevaring, ombruk og gjenbruk.

Kulturhistoriske bygninger og tradisjonshåndverk har en overraskende liten plass i rapporten sett i forhold til hvilken kompetanse og erfaring kulturminnevernet har med sirkulære løsninger. Her er det viktig å aktivt bruke og videreutvikle eksisterende kunnskap. I tillegg til å styrke rekruttering til, og utdanning innen, tradisjonshåndverk, er bygningsvernssentrene verdifulle når det gjelder å spre kunnskap til eiere, profesjonelle og frivilligheten. Det å få kunnskap om sirkularitet ut til befolkningen, vil være verdifullt og er nødvendig for å lykkes.

Oslo kommune mener man også må være oppmerksom på mulighet for unntak etter plan- og bygningsloven § 31-4. Her er det også viktig med en bevisstgjøring rundt kravspesifikasjoner, både hos offentlige og private aktører. Kravspesifikasjonene er gjerne svært omfattende og basert på nybygg. Dette kan stå i veien for sirkularitet og det grønne skiftet. Om man ikke kan pålegge noen å myke opp kravspesifikasjonene, kan man stimulere til nye holdninger slik at forvaltere, leietagere etc. er mer fleksible med tanke på bruk av eksisterende bygg, der eventuelle begrensninger, i for eksempel dagslys, veies opp av miljøaspekter som sirkularitet eller kulturhistoriske verdier.

Bioressurser

Som ekspertgruppen fremhever, er biologiske ressurser begrensede, selv om de er fornybare. Oslo kommune støtter ekspertutvalgets anbefaling om at produksjonsstøtten i landbruket legges om i en mer klimavennlig retning. Oslo kommune savner videre en nyansering i omtalen av biogjødsel. Oslo kommune mener biogjødsel må utnyttes i større grad enn det rapporten indikerer. Kommersiell mineralgjødsel er enklere og mindre arbeidskrevende å lagre og spre. Det trengs både endringer i regelverket og økonomiske virkemidler for å fremme bruken av biogjødsel og at denne er av god kvalitet.

Selv om råstoff fra skogbruket er en viktig ressurs som erstatning til fossile råstoff, så bidrar skogbruket like fullt til klimagassutslipp og negative konsekvenser for natur. Med klima- og naturkrisen og mål om en sirkulær økonomi som bakteppe, bør trevirke brukes mest mulig

effektivt og der det gir størst klimanytte. Varige treprodukter, som for eksempel ombrukbare byggematerialer, er den klimaoptimale måten å utnytte trevirke på. Oslo kommune mener rapporten er mangelfull når det gjelder virkemidler som kan bidra til en omstilling av skogbruket i mer klima- og naturvennlig retning, med en mer effektiv ressursutnyttelse og produksjon av mer sirkulære treprodukter av høy kvalitet og varighet.

Oslo kommune mener videre, i tråd med vårt innspill til Klimautvalget 2050s NOU, at tilskuddsordningene i skogbruket bør gjennomgås for å stimulere til en omstilling av skogbruket, hvor klima, natur og sirkulærøkonomi ses bedre i sammenheng. Med en omlegging av skogbruket i mer naturvennlig retning, med mer skånsomme og lukkede hogstformer som alternativ til flatehogst, så øker også mulighetene for produksjon av kvalitetsvirke og solide, varige og ombrukbare treprodukter.

Oslo kommune har gode erfaringer med en omstilling av bestandskogbruk med flatehogst til fleralderskogbruk med lukkede hogstformer. Kommunens skogsdrift er også lønnsom og med høy produksjon av trevirke. Omstilling av skogbruket i denne retningen gir en mer variert skog som evner å tilpasse seg klimaendringene bedre. Dette kan igjen gi en styrket konkurransekraft for skogbruket, med lavere klima- og naturrisiko.

Nasjonale myndigheter bør arbeide for høyere markedsmessig verdsetting av varig kvalitetstrevirke produsert gjennom mer skånsomme driftsformer med lavere klima- og naturrisiko, som bedre i varetar skogens flerbruksverdier (friluftsliv, biologisk mangfold etc.) I dag blir solid tømmer av store dimensjoner ofte kvernet opp til mindre langlevde formål som papir. Dette bunner i en svakhet i den norske verdikjeden for tømmer, hvor industrisagbrukene er tilpasset tynnere trestokker. Dette er svært uheldig ressursbruk, og ikke forenlig med en sirkulær økonomi, hvor naturressurser må utnyttes langt mer effektivt enn i dag.

Avfall

Oslo kommune fremhever at det i større grad må tilrettelegges for bruk av materialgjenvunnet råstoff framfor jomfruelig materiale, både ved at kvaliteten er tilstrekkelig og ved at det sikres lønnsomhet. Å materialgjenvinne avfall til nye formål er i dag mer ressurskrevende enn bruk av jomfruelig råstoff.

Oslo kommune mener generelt at et utvidet produsentansvar er et godt virkemiddel og i tråd med forurensar-betaler-prinsippet. Det vil også stimulere til tiltak tidlig i verdikjeden, før produktene har blitt til avfall. Dette forutsetter imidlertid at produsentansvaret dekker alle kostnader forbundet med avfallsreduksjon, reparasjon, innsamling, materialgjenvinning og sluttdisponering for produktene. Produsentansvaret bør også inkludere tilliggende kostnader som plukkanalyser med mer.

Oslo kommune mener produsentansvarsselskapene i utgangspunktet bør ha fullstendig mottaksplikt for produktene. Det bør også være medlemsplikt i produsentansvarsordning for alle aktører som setter produkter som omfattes av produsentansvar på markedet. Oslo kommune mener det bør utvikles produsentansvar for flere produktkategorier enn de som i dag er innført.

Anbefalingene om "forsterkede informative virkemidler slik som økt informasjon om kildesortering både mot innbyggere og næringsliv" bør sees i sammenheng med utvidede og

eksisterende produsentansvarsordninger, slik at kommunene ikke må ta en uforholdsmessig stor kostnad forbundet med håndtering av avfall.

Oslo kommune ser at differensiering av avfallsgebyrer kan være et effektivt virkemiddel, men at det også vil kunne medføre økte kostnader, blant annet for arbeidet med differensiering av gebyrer og krav til digitalisering av avfallsdata, bør kompenseres. Det er også viktig at differensiering kan tilpasses lokale forutsetninger. Differensiering av avfallsgebyr bør også inkludere næringsavfall.

Det må utvikles gode nasjonale statistikker for avfall og materialstrømmer slik at kommunene kan hente ut data for sin kommune. Det vil være et godt verktøy til bruk i prioritering av tiltak, og for å ha kunnskap om hvor sekundære råvarer kan hentes til ny produksjon. For å lykkes må avfallsselskapene også få krav om å digitalisere avfallsdata.