

HØRINGSSVAR: Nasjonal strategi for sirkulær økonomi

Bellona har i over 30 år jobbet for løsninger som i dag defineres under konseptet sirkulær økonomi. Allerede i 2002 publiserte vi rapporten *Avfall - avskaffelsen av kastesystemet* der vi fokuserte på avfall som en ressurs¹. Under følger våre innspill til regjeringens strategi for sirkulær økonomi. Vi har da valgt å fokusere på noen viktige prinsipielle momenter som i stor grad er oversett i den øvrige debatten og i kunnskapsgrunnlaget fra Deloitte.

Sirkulær økonomi er en del av løsningen, men ikke hele løsningen

Sirkulær økonomi kan bidra til redusert behov for nye råvarer, men kan ikke alene løse problemene tilknyttet overforbruk. En politikk for sirkulær økonomi må derfor kombineres med politikk for redusert materielt forbruk. Samtidig ser vi i at det skapes illusjoner om en sirkulær økonomi som fjerner behovet for mineralutvinning. Dette er fullstendig urealistisk i overskuelig fremtid ettersom verden ikke er i materialbalanse: Materialbehovet er langt større enn de ressursene som befinner seg i avfallet og OECD forventer en fordobling av behovet innen 2060². Selv med en massiv nedgang i forbruket vil det være nødvendig med mineralutvinning for å bygge opp et elektrifisert og fornybart samfunn. Det økte behovet gjelder da særlig metaller som kobber, der man allerede gjenvinner tilnærmet alt i dag – materialet har så høy verdi at det til og med stjeles fra eksisterende installasjoner³.

Sirkulær økonomi skal være et middel for miljøforbedring

Målet med sirkulær økonomi må være lavere miljøbelastning gjennom mer effektiv bruk av materielle/stofflige ressurser. Dette kan oppnås ved økt gjenbruk, gjenvinning, industriell symbiose og delingsøkonomi. I en verden med begrensede ressurser betyr det også at man prioriterer ressursene slik at de benyttes der de har best effekt. Målet må ikke bli sirkularitet i seg selv, da det kan medføre høyere miljøbelastning i en del tilfeller. Enøyd fokus på sirkularitet kan også gjøre at man overser andre målsetninger, som å hindre forurensing og forsøpling. Det er

¹ Rapporten kan leses her: <https://bellona.no/publication/avfall-rapport-52002>

² OECD: Global Material Resources Outlook to 2060

³ Tyveri av et kobberør medførte f.eks. forurensing i Oslo i 2019: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Mgy0dK/tyver-stjal-kobberroer-flere-tusen-liter-fyringsolje-kan-ha-lekket-ut>

svært problematisk når kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi går langt i å argumentere for sirkularitet som mål i seg selv⁴.

Sirkulær økonomi må være tydelig definert og kategorisert

En politikk for sirkulær økonomi må ha et bevisst forhold til hva som utgjør en miljøgunstig sirkulær økonomi. Det må da også skilles på ulike grader av sirkularitet, for å unngå at man tilrettelegger for «nedsirkulering». Gjenbruk av CO₂ til kullsyre bør f.eks. ikke falle under samme definisjon som gjenvinning av aluminium til brusbokser fordi det første kun innebærer én ekstra syklus før det blir til en miljøbelastning, mens det siste kan innebære en uendelig mengde sykluser. På tilsvarende måte kan en ren plastfraksjon resirkuleres til mer høyverdige produkter enn en blandet plastfraksjon, som gjerne blir til komposittprodukter som ikke kan gjenvinnes når de senere blir avfall. Vi ser dessverre at kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi er mangelfull på dette området.

Virkemidler og indikatorer må stå i forhold til målet

Ved innretning av virkemidler for sirkulær økonomi må det ikke fokuseres bare på grader av sirkularitet, men også miljøeffekt i et helhetlig livsløpsperspektiv. Åpenbare feller:

- **Ukritisk belønning av lang levetid.** Funksjonell levetid er ikke lik teknisk levetid. Det hjelper lite at en plastkopp holder i 100 år hvis den kastes etter 10 sekunder.
- **Sirkularitet for enhver pris.** Det meste kan resirkuleres hvis man bruker nok energi og kjemikalier, men det kan bli lite gunstig for miljøet. Dette gjelder f.eks. drivstoff basert på plastavfall, eller basert på CO₂ fra karbonfangst, noe Bellona har satt kritisk søkelys på over lengre tid⁵. Det er heller ikke slik at sirkulære og gjenbrukbare produkter alltid er bedre for miljøet enn engangsprodukter.
- **Belønning av sirkularitet uten å ense andre miljøproblemer.** Incentiver for sirkularitet står i fare for å bidra til tiltak med uønskede miljøeffekter. Kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi legger opp til dette flere steder:
 - Det foreslås å lette på gjødselvereforskriften – som legger begrensninger på bruk av kloakkslam fordi det inneholder miljøgifter. Et incentiv for økt bruk av ubearbeidet kloakkslam kan bidra til økte miljøproblemer i form av forurensing.
 - Landbruksplast trekkes frem som et foregangseksempel på grunn av høy materialgjenvinning, men mye tyder på at store mengder slik plast ender i naturen⁶. I så fall er landbruksplast i større grad et forsøplingsproblem enn et foregangseksempel.

⁴ Deloitte skriver f.eks. «Myndighetene må gå foran og vise (...) at den sirkulære økonomien ikke er enda et konkurrerende miljøhensyn (...) den sirkulære økonomien kan forstås som en helhetlig overbygning som bidrar til å løse alle miljøproblemer (...)» (Delrapport 3, s. 24).

⁵ Se f.eks. <https://bellona.no/nyheter/co2-fangst-og-lagring/2020-05-advarer-mot-co2-gjenbruk-som-alternativ-til-lagring>

⁶ Ifølge SSB og Deloitte sin rapport «Sirkulær plastemballasje i Norge» tilføres det markedet ca. 13.000 tonn landbruksplast per år, mens det samles inn ca. 18.000 tonn/år. 40-50 % anslås å være fukt og smuss, dermed er reelt innsamlet ca. 9-11.000 tonn. Dette betyr at mellom 2.000 og 4.000 tonn plast kan havne i naturen hvert år.

- **Resirkulering av miljøgifter.** Vi har sett en positiv utvikling på kjemikalieområdet de siste årene, med stadig strengere regulering av miljøgifter, men det betyr samtidig at mer avfall må destrueres eller deponeres i stedet for å resirkuleres. Giftstoffene må ut av kretsløpet⁷.
- **Sirkularitet der det er bedre med teknologiskifte.** Dieselmotoren er f.eks. så lite effektiv at selv med «fornybart»⁸ drivstoff vil en diesebil nesten alltid være dårligere enn en elbil.
- **Ufullstendig LCA** (livsløpsvurderinger). Dette kan gi svært villedende og/eller helt feilaktige konklusjoner⁹.

Bellona ser med bekymring på at kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi går i flere av disse fellene. Dette skjer blant annet ved at innspill fra enkeltaktører gjengis uten problematisering¹⁰.

En politikk for sirkulær økonomi må være helhetlig og realitetsorientert

Effektiv bruk av ressursene innebærer at rett ressurs brukes på rett sted, noe som forutsetter politisk prioritering i et helhetlig perspektiv. Biomasse er for eksempel en begrenset ressurs som må benyttes der den gir størst effekt. Bellona savner en systematisk behandling av dette temaet i kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi¹¹.

En helhetlig politikk betyr også at virkemidler for produktdesign og infrastruktur må stå i forhold til hverandre – for eksempel vil det i et avfallssystem der plastavfall enten materialgjenvinnes eller energigjenvinnes ikke være bruk for en «komposterbar» plast som forutsetter industrielle komposteringsanlegg.

Veien må legges opp ut fra dagens situasjon og forventet utvikling for industri, infrastruktur og produktbeholdning. I den sammenheng overrasker det Bellona at bergindustrien er utelatt fra kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi. Denne industrien har enorme mengder overskuddsmasser med vesentlig potensial for økt ressursutnyttelse, og prosjektene Engebø og Nussir har vært mye i fokus nettopp fordi det planlegges deponering av slike overskuddsmasser.

⁷ Bellona har publisert et notat på temaet: <https://bellona.no/nyheter/miljogifter/2020-08-kjemikalieindustrien-finner-opp-et-nytt-stoff-hvert-tredje-sekund>

⁸ Fornybart er i Deloitte sitt kunnskapsgrunnlag definert som sirkulært. Den type forenklinger er problematisk fordi det underbygger misforståelsen om at sirkularitet kan brukes alene som et mål for miljøprestasjon og likevel være meningsfullt. Det er det ikke, noe som fremkommer av våre øvrige innspill i dette dokumentet. Når det likevel brukes på denne måten kan det skape misforståelser og grunnlag for grønnvasking ved at et produkt kan markedsføres som «sirkulært» selv om det er miljøskadelig.

⁹ Bellona har understreket dette bl.a. i vårt notat om LCA for plastbasert drivstoff: <https://bellona.org/publication/brief-counting-carbon-a-lifecycle-assesment-guide-for-plastic-fuels>

¹⁰ Eksempel fra delrapport 2: Selskapet «jobber med pilotering av teknologi som kan utnytte plastavfall som ikke kan gjenvinnes på annen måte, som eksempelvis brukte bildekk og kunstgress til å produsere SAF. Prosjektet er ifølge utviklerne et viktig eksempel på industriell sirkulær økonomi, og kan bidra til å fjerne fossilt karbon fra kretsløpet ved at CO2 brukes som en innsatsfaktor i produksjonen» (s. 45) I en fotnote fremkommer en forutsetning om at CCU-flydrivstoff skal defineres som materialgjenvinning, men dette problematiseres ikke.

¹¹ For eksempel omtales biogass som noe som er aktuelt for alle tunge kjøretøy, all transport i avfallsnæringen, til industri, og til erstatning for LNG i skipsfart. Det tas et visst forbehold om tilgangen til om biodrivstoff eller biogass kan erstatte alt av tunge kjøretøy og LNG til skip, men gjøres ingen vurdering ut over dette.

Engebøprosjektet har f.eks. en utslippstillatelse på sjødeponering av 4 millioner tonn suspendert stoff per år, noe som tilsvarer over ¼ av alt det øvrige avfallet i Norge¹².

I kunnskapsgrunnlaget for regjeringens strategi savner Bellona også en bredere vurdering av potensialet for ny næringsutvikling. Det ville f.eks. vært naturlig å gå inn på mulighetene tilknyttet den enorme økningen i volumet av kasserte elbilbatterier som vil komme de neste tiårene, eller hvordan dekommisjonering av oljeplattformer kan gi grunnlag for en helt ny gjenvinningsindustri. Med økt volum kommer også større mulighet for spesialisering og gjenvinning av enkeltstoffer (f.eks. sjeldne jordartsmetaller).

Den nasjonale strategien for sirkulær økonomi må gi sterke insentiver for sirkularitet, design for ombruk, markeder for sekundære råvarer, og gjenvinningsindustri. Samtidig må de mer problematiske momentene beskrevet over hensyntas, slik at den norske versjonen av sirkulær økonomi blir et middel for reell miljøforbedring.

Med vennlig hilsen Miljøstiftelsen Bellona, ved

Olaf Brastad
Seniorrådgiver industri

Martin Sveinssønn Melvær
Seniorrådgiver industri

¹² Ifølge SSB oppstod det i 2018 ca. 15,4 millioner tonn avfall, eller 12 millioner tonn om man ekskluderer forurensete masser.