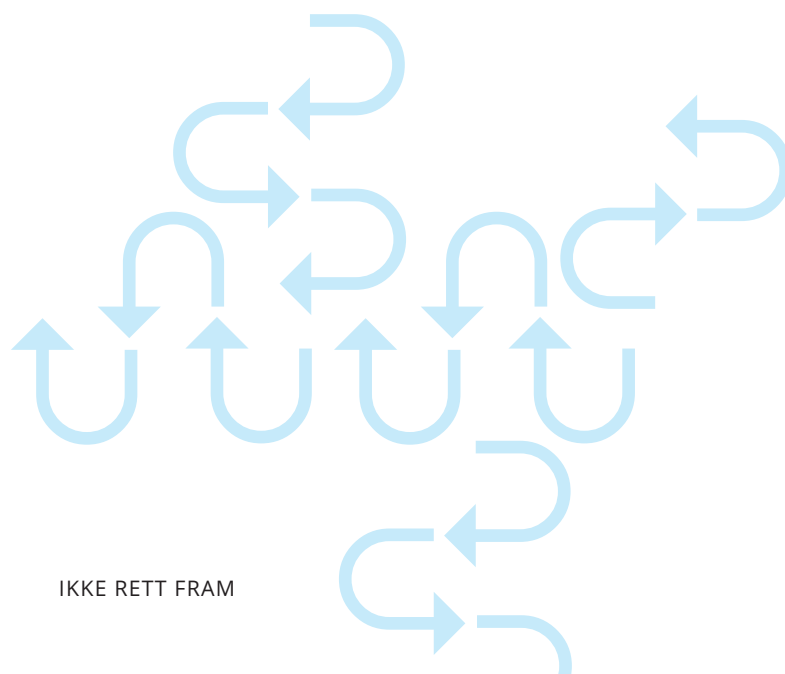


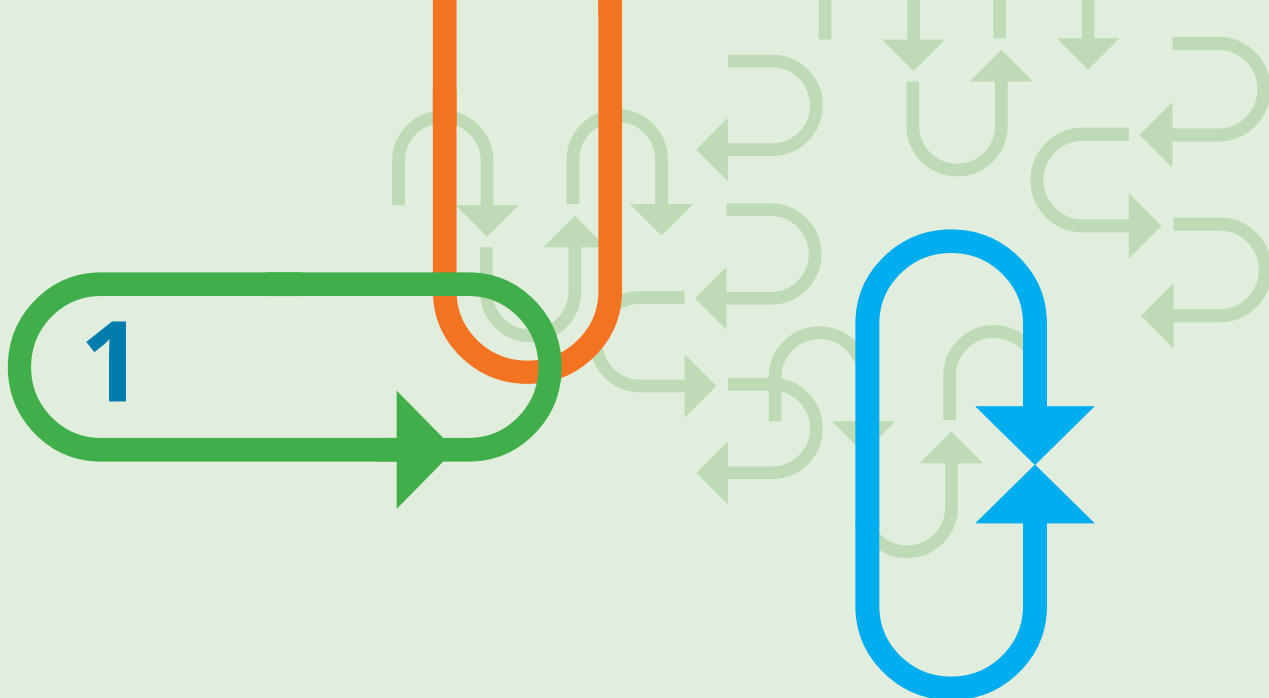
Ikke rett fram



Innhold

1	Ekspertgruppens oppnevning, arbeid og tolking av mandat	4
1.1	Mandatet	4
1.2	Tilleggsoppdrag	6
1.3	Ekspertgruppens medlemmer	7
1.4	Sekretariatet, referansegruppe og nettside	8
1.5	Ekspertgruppens prioriteringer og avgrensing av mandatet	8
1.6	Rapporten ble overlevert 26. mai 2025	9
2	Sammendrag, vurderinger og anbefalinger	10
	Overblikk	10
	Sammendrag kapittel 3: Hva er sirkulær økonomi og hvordan kan det beregnes?	13
	Sammendrag kapittel 4: Hvorfor stimulere til en mer sirkulær økonomi?	14
	Sammendrag kapittel 5: Virkemidler	14
	Sammendrag kapittel 6: EU/EØS-rammeverket for en mer sirkulær økonomi	16
	Sammendrag kapittel 7: Merverdiavgift	17
	Sammendrag kapittel 8: Temaer på tvers	19
	Sammendrag kapittel 9: Plast	21
	Sammendrag kapittel 10: Elektronikk	22
	Sammendrag kapittel 11: Batterier og kjøretøy	23
	Sammendrag kapittel 12: Tekstil	24
	Sammendrag kapittel 13: Bygg, anlegg og eiendom	26
	Sammendrag kapittel 14: Bioressurser	28
	Sammendrag kapittel 15: Avfall	30





Ekspertgruppens oppnevning, arbeid og tolking av mandat

Regjeringen oppnevnte i mars 2024 en ekspertgruppe på bakgrunn av et handlingspunkt i *Handlingsplanen for sirkulær økonomi 2024–2025*. Der besluttet regjeringen å «sette ned en ekspertgruppe som skal gjøre en helhetlig utredning av hvilke virkemidler (regulatoriske, økonomiske og informative) som er mer effektive for å fremme en mer sirkulær økonomi.»

Et slikt arbeid var anbefalt og nevnt i flere prosesser i forkant, blant annet Skatteutvalget (*NOU2022:20 Et helhetlig skattesystem*). Utvalget mente det var behov for en bred utredning av tiltak for å fremme sirkulære aktiviteter. Behovet for økt sirkularitet er også et sentralt tema i Klimautvalgets rapport (*NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050*). Klimautvalget mente at all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe, og foreslår derfor at all økonomisk aktivitet må skje innenfor planetens tålegrenser og økonomien må bli mer sirkulær.

1.1 Mandatet

Mandat: Ekspertgruppe for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

FN mener at verdens produksjon og forbruk i dag overstiger klodens langsiktige tålegrense og ressursgrunnlag. Ressursforbruket medfører miljøproblemer i form av tap av naturmangfold og klimagassutslipp. Det internasjonale ressurspanelet anslår at dagens forbruk globalt sett er ansvarlig for mer enn 90 prosent av tapet av biologisk mangfold og vannkilder og om lag 50 prosent av klimapåvirkningen¹. For å redusere miljøproblemene som følger av dagens forbruk, anbefaler det internasjonale ressurspanelet en overgang til en mer

¹ International Resource Panel: Global Resource Outlook 2019

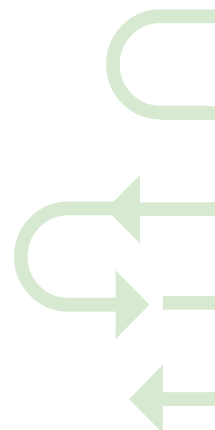
sirkulær økonomi. Sirkulære aktiviteter skal bidra til effektiv og bærekraftig utnyttelse av naturressurser og produkter, i et giftfritt kretsløp, der minst mulig ressurser går tapt.

Det finnes flere eksempler på virkemidler Norge har tatt i bruk for å fremme sirkulære aktiviteter. I 1999 ble det innført en avgift på sluttbehandling av avfall for å stimulere til økt kildesortering og gjenvinning. EU er i ferd med å implementere omfattende regelverkspakker som skal bidra til en mer sirkulær økonomi. Mye av dette regelverket vil være EØS-relevant og dermed relevant for Norge. Et sentralt regelverk er forslaget til ny økodesignforordning som vil omfatte de fleste produkter. Regelverket skal sikre bærekraft gjennom hele livsløpet til produkter. Krav til design av produkter er avgjørende for å skape markeder for sirkulære produkter og sikre sirkulært forbruk. I tillegg utvikles det regelverk for syv verdikjeder. Eksempler på dette er verdikjedene for batterier, plast, tekstiler og mat.

Det er behov for å vurdere og ta i bruk ytterligere virkemidler for å få til en helhetlig omstilling. Skatteutvalget (NOU 2022: 20) bemerket at sirkulær økonomi er et relativt nytt felt innenfor økonomifaget og mente at det er et stort kunnskapsbehov. Utvalget anbefaler at det bør gjennomføres en bred utredning av tiltak for å fremme sirkulære aktiviteter. Utvalget presiserte at tiltak på skatte- og avgiftssiden bør vurderes opp mot andre tiltak, herunder direkte reguleringer og informasjonstiltak. Klimautvalget (NOU 2023:25) peker på at all politikk fremover må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe. Økonomien må derfor bli mer sirkulær for at økonomisk aktivitet skal skje innenfor planetens tålegrenser. I flere av EU-regelverkene oppfordres landene til å ta i bruk økonomiske virkemidler for å gi insentiver til omstillingen. Økonomiske virkemidler kan utfylle krav fra EU/EØS-regelverk for å bidra til å redusere miljøkonsekvensene av våre forbruks- og produksjonsmønstre. Riktig innretning av virkemidler kan gi insentiver til atferdsendring, reduserer miljøbelastningen knyttet til produksjon, bruk og avfallshåndtering, og kan bidra til verdiskaping gjennom innovasjon og nye, bærekraftige forretningsmodeller.

Det er en utfordring at de eksterne kostnadene ved produksjon i stor utstrekning oppstår i de store vareproduserende økonomiene i verden. I mange tilfeller er dette fremvoksende økonomier med begrenset evne og vilje til å utvikle en tilstrekkelig miljøpolitikk innenfor en rimelig tidshorisont. Det gjør det nødvendig å også vurdere såkalte nest best-løsninger, herunder avgifter eller reguleringer som ikke nødvendigvis retter seg direkte mot kilden til de eksterne kostnadene.

Med bakgrunn i dette har regjeringen besluttet å nedsette en ekspertgruppe for å gjøre en helhetlig utredning av hvilke virkemidler som er effektive for å fremme en mer sirkulær økonomi.



Ekspertgruppens oppgaver er å:

- Definere sentrale begreper relatert til sirkulær økonomi og beskrive i hvilken grad potensialet for sirkularitet er utnyttet i norsk økonomi. Hvor stor andel av norsk økonomi kan beskrives som sirkulær, og hvordan plasserer dette Norge sammenlignet med andre land?
- identifisere i hvilke områder av økonomien det er behov for å endre virkemiddelbruken
- gjøre en helhetlig utredning av virkemidler som kan fremme sirkulære aktiviteter som gir bedre utnyttelse av fornybare og ikke-fornybare ressurser, bærekraftig produksjon og forbruk, og økt verdiskaping. Det innebærer å identifisere hvilke virkemidler som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og med bakgrunn i dette foreslå eventuelle endringer i dagens virkemiddelbruk (regulatoriske, økonomiske og informative). Utredningen skal inkludere vurderinger av og eventuelle forslag til endringer i skatte- og avgiftssystemet.

Ekspertgruppens vurderinger skal gjøres i tråd med kravene i utredningsinstruksen og skal gjennomføres på uavhengig faglig grunnlag. Gruppen bes om å se hen til relevant EU-regelverk. Ekspertgruppen skal ta utgangspunkt i veilederen om utvalgsarbeid i staten fra Kommunal- og distriktsdepartementet.

Leveranser

Gruppen skal rapportere til Klima- og miljødepartementet, sammen med Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Finansdepartementet. Gruppen skal levere en samlet rapport og anbefaling senest innen april 2025. Gruppen skal rapportere om status midtveis i arbeidet.

Organisering

Ekspertgruppen får et eget sekretariat. Ekspertgruppen skal ha en referansegruppe bestående av berørte aktører og observatører fra ansvarlige departementer. Referansegruppen vil oppnevnes av departementene etter forslag fra ekspertgruppen.

1.2 Tilleggsoppdrag

Ved behandlingen av Statsbudsjettet 2025 fattet Stortinget 5. desember 2024 følgende anmodningsvedtak (nr. 94):

«Stortinget ber regjeringen gi ekspertgruppen for sirkulære aktiviteter et tilleggsoppdrag om å utrede en tekstilavgift. Utredningen skal leveres innen april 2025.»

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak ga Klima- og miljødepartementet ekspertgruppen i brev 8. januar 2025 i oppdrag å utrede en tekstilavgift, innenfor rammen av gjeldende mandat. Ekspertgruppens utredning av tekstilavgift inngår i rapportens kapittel 12.

1.3 Ekspertgruppens medlemmer

Tabell 1.1 Ekspertgruppens medlemmer har vært:

Navn	Tittel/nåværende stilling	Utdanning	Bosted
Brita Bye (leder)	Forsker ved Statistisk sentralbyrå	Doktorgrad i samfunnsøkonomi	Bærum
Marit Aursand	Spesialrådgiver i SINTEF Ocean AS, leder av konsernsatsingen SINTEF Mat og agri	Doktorgrad i bioteknologi	Trondheim
Thomas Hartnik	Divisjonsdirektør for miljø og naturressurser ved NIBIO	Doktorgrad i økotoksikologi	Drøbak
Henrik E. Kolderup	Lagdommer, Borgarting lagmannsrett og tidligere advokat hos Regjeringsadvokaten	Jurist	Oslo
Ola Kvaløy	Dekan og professor i samfunnsøkonomi på Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger	Doktorgrad i samfunnsøkonomi	Stavanger
Jarle Møen	Instituttleder og professor i foretaksøkonomi ved Norges Handelshøyskole (NHH)	Doktorgrad i samfunnsøkonomi	Bergen
Kristine Nore	Gründer og daglig leder i Omtre AS, prosjektleder for SirkTRE	Doktorgrad i bygge- og materialteknikk	Noresund

1.4 Sekretariatet, referansegruppe og nettside

Sekretariatet ble etablert i april 2024 og har vært ledet fra Klima- og miljødepartementet. Det har hatt følgende medlemmer, som har vært med hele eller deler av tiden:

Siri Hals Butenschøn (sekretariatsleder, Klima- og miljødepartementet)
Siri Arntzen Bellika (Klima- og miljødepartementet)
Johan Ness Gerhardsen (Klima- og miljødepartementet)
Janicke Anne Giæver (Klima- og miljødepartementet)
Trygve Homme (Klima- og miljødepartementet)
Inga-Malene Huse (Finansdepartementet)
Charlotte Petersen (Klima- og miljødepartementet)
Kjersti Prestrud (Klima- og miljødepartementet)
Lars Hallvard Lind (Nærings- og fiskeridepartementet)
Øystein Bieltvedt Skeie (Finansdepartementet)
Esen Stokke (Landbruks- og matdepartementet)

Klima- og miljødepartementet nedsatte en referansegruppe, etter forslag fra ekspertgruppen, med 37 deltakere. Gruppen skulle dekke de viktigste berørte interessene, og har hatt representanter fra både arbeidslivsorganisasjonene, næringslivet, FoU-sektoren, NGO-er mm. I tillegg har referansegruppen hatt observatører fra ansvarlige departementer. Ekspertgruppen har hatt to møter med referansegruppen, og mottatt skriftlige innspill i to runder. Via en pressemelding la sekretariatet også ut en åpen invitasjon til allmennheten om å gi innspill til noen overordnede spørsmål. Det kom 53 skriftlige innspill i første runde, og 21 i andre runde. Alle innspill er offentlige på gruppens nettside: <https://nettsteder.regjeringen.no/ekspertsirkulaer/>

1.5 Ekspertgruppens prioriteringer og avgrensing av mandatet

Som Ekspertgruppen har hatt et omfattende mandat å arbeide med. Kapitlene i denne rapporten følger i store trekk de punktene ekspertgruppen er bedt om å utrede i mandatet. Norge er en liten, åpen økonomi med stor import av varer. Som omtalt i mandatet oppstår mange av de eksterne kostnadene ved produksjon i land som har begrenset evne og vilje til å utvikle en tilstrekkelig miljøpolitikk, og ekspertgruppen har i tråd med mandatet vurdert virkemidler som også kan påvirke produksjon i utlandet. Det foreligger og kommer omfattende regelverk i EU innenfor sirkulære aktiviteter og mye av dette er EØS-relevant. Rapporten inneholder derfor et eget kapittel om relevante rammeverk innenfor EU/EØS-området.

For å vurdere potensialet for sirkularitet og behovet for endret og ny virkemiddelbruk, har ekspertgruppen valgt ut sju verdikjeder basert på EUs prioriterte verdikjeder og vurderinger gjort i forbindelse med arbeidet med Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi (2021) og Handlingsplanen for sirkulær økonomi (2024). Disse verdikjedene er: Plast, inkludert plastemballasje (kapittel 9), Elektronikk (kapittel 10), Batterier og kjøretøy (kapittel 11), Tekstiler (kapittel 12), Bygg, anlegg og eiendom (kapittel 13), Bioressurser (kapittel 14) og Avfall (kapittel 15).

Energi inngår i alle verdikjedene og vil være sentralt i omstillingen til en mer sirkulær økonomi. Den grønne omstillingen krever overgang til fornybare energikilder, økt effektivisering og at forbruket holdes innenfor planetens tålegrenser. Ekspertgruppen har avgrenset sitt arbeid mot energifeltet og viser til Energikommisjonen (NOU 2023: 3) og Strømprisutvalget (2023) for nærmere analyser av energiproduksjon og forbruk. Ekspertgruppen vil imidlertid påpeke at i omstillingen til en sirkulær økonomi er det viktig at alle ressursene utnyttes effektivt innenfor planetens tålegrenser. Det innebærer at prisen aktørene står overfor må reflektere knappheten på energi og kostnadene ved å øke kapasiteten. Disse kostnadene må også vektlegge klima-, miljø- og naturkostnadene.

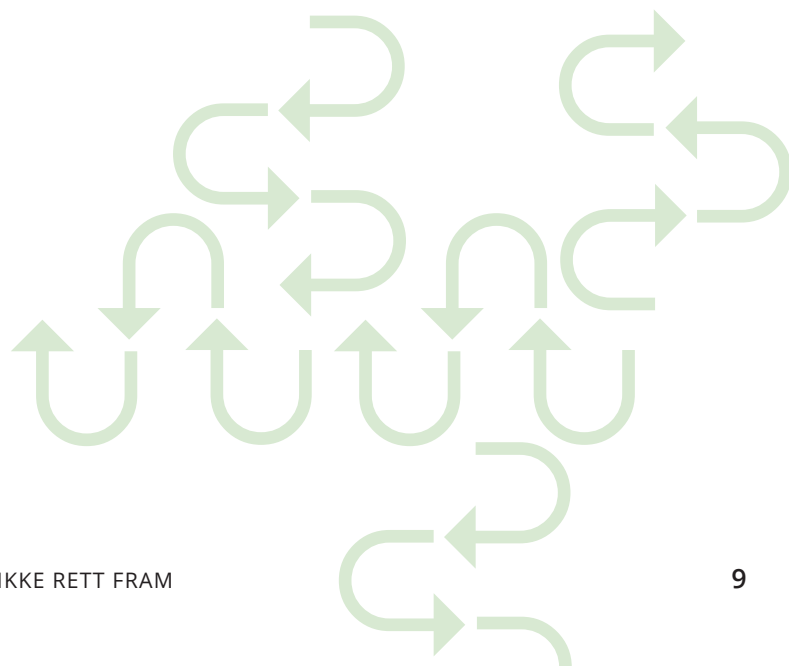
Ekspertgruppen har avgrenset arbeidet med «vurderinger av og eventuelle forslag til endringer i skatte- og avgiftssystemet» til endringer i avgiftssystemet og sett bort fra inntekts- og kapitalbeskatning.

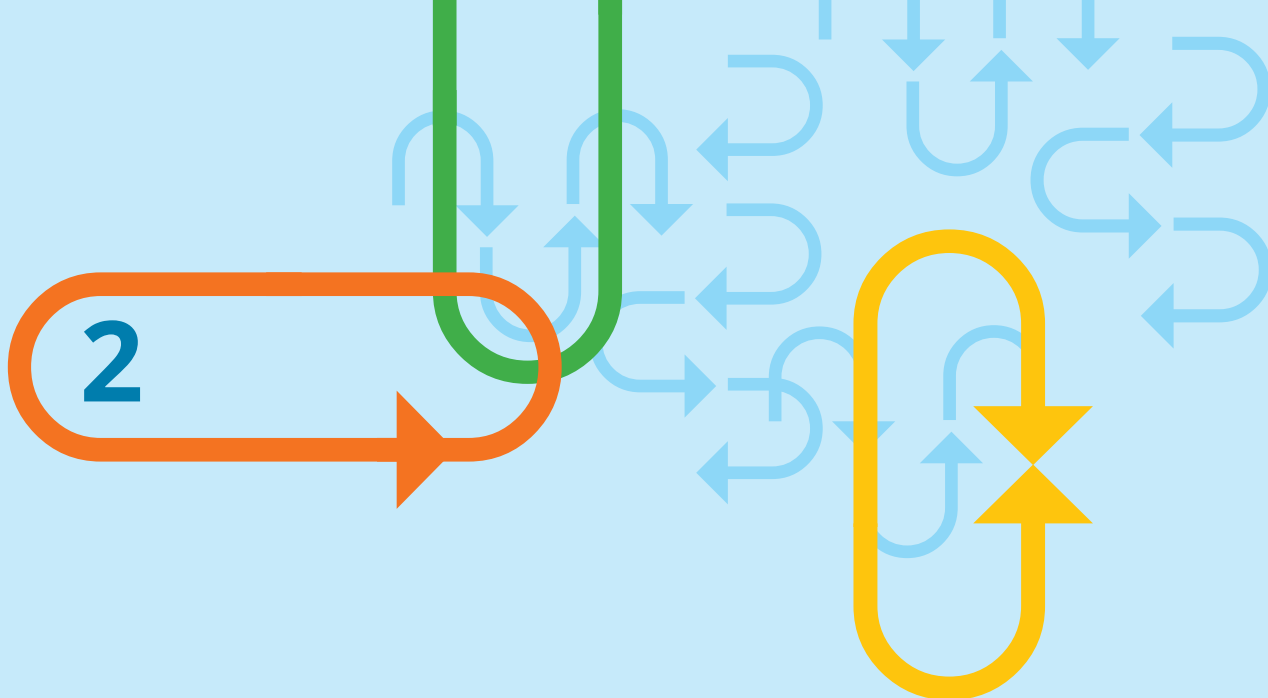
Forslag til endring i virkemidler og nye virkemidler er vurdert i forhold til samfunnsøkonomisk teori om effektivitet i bruk av virkemidler. Det har imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre noen kvantitative analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet innenfor tidsrammen for ekspertgruppens arbeid. Det har dermed heller ikke vært mulig å foreta noen samlet vurdering og sammenstilling av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved det enkelte virkemiddel.

Ekspertgruppens anbefalinger er oppsummert i kapittel 2.

1.6 Rapporten ble overlevert 26. mai 2025

Ekspertgruppen avsluttet sitt arbeid 11. april 2025. Rapporten *Ikke rett fram* ble overlevert til klima- og miljøministeren 26. mai 2025, og er tilgjengelig digitalt på regjeringen.no. Anbefalingene er oppsummert i kapittel 2 i rapporten, og de er gjengitt i sin helhet i denne kortversjonen av rapporten.





Sammendrag, vurderinger og anbefalinger

Overblikk

Dette kapittelet gir en oversikt over ekspertgruppens samlede vurderinger og anbefalinger. For hvert kapittel er det utarbeidet en «blå boks» med kort bakgrunn og vurderinger, etterfulgt av ekspertgruppens anbefalinger. Boksene står også først i hvert kapittel i rapporten. Referanser til teksten oppgis i litteraturlista i hovedrapporten.

Omstillingen til en sirkulær økonomi blir ikke rett fram

En sirkulær økonomi skal bidra til en bærekraftig og effektiv forvaltning av planetens ressurser. For å få til det, trengs et bredt utvalg av virkemidler som stimulerer til endret atferd hos både forbrukere og i næringslivet.

Forbruket vårt må vris mot varer og tjenester med lavere klima- og miljøpåvirkning. Prisene må reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ressursbruken, som for eksempel kostnadene ved forurensing og nedbygging av natur. I tillegg må kunnskapen om konsekvensene av forbruket vårt bli bedre.

Helt grunnleggende må det bli dyrere å kjøpe nytt, og enklere å reparere, gjenbruke og gjenvinne de ressursene vi allerede har.

For eksempel foreslår ekspertgruppen en tekstilavgift og en reparasjonsordning for hvitevarer og elektronikk. Dette skal bidra til å favorisere ombruk og reparasjon av disse produktene, i stedet for å erstatte dem. Det skal lønne seg å holde ressursene i omløp.

Forbruk utfordrer planetens tålegrenser

Dagens ressursbruk utfordrer klodens tålegrenser og ressursgrunnlag. Ifølge FNs ressurspanel står forbruket av ressurser globalt for mer enn 90 prosent av nedbyggingen av naturen og belastningen på vannressursene, over 55 prosent av klimagassutslippene og opptil 40 prosent av den helseskadelige luftforurensingen.

Sirkulære aktiviteter, som å gjenbruke, gjenvinne, reparere og øke levetiden til produkter, bidrar til å beholde ressursene i omløp. Sirkulære aktiviteter reduserer sløsing med ressurser i både produksjon og forbruk, og minsker behovet vårt for å ta ut nye, ikke-fornybare ressurser.

Mange av varene vi importerer til Norge i dag er for billige. De fulle miljø- og klimakostnadene globalt er ikke priset inn. Produkter som tekstiler og elektronikk er del av internasjonale verdikjeder med betydelige konsekvenser for klima og miljø, og er kilder til noen av de raskest voksende avfallsstrømmene globalt. Samtidig er reparasjoner arbeidsintensive og inntektsnivået i Norge er høyt. Det bidrar til at det ofte er billigere å kjøpe nye varer fra utlandet enn å reparere varer i Norge.

For å vri forbruket vekk fra kjøp av nye varer og over til kjøp av brukte varer og reparasjon av eksisterende varer, må nye varer gjøres dyrere.

Samarbeid med EU er nødvendig

Sirkulær økonomi er en sentral del av EUs grønne vekststrategi. EU går foran i utviklingen i regelverk som fremmer sirkulære løsninger. Det foreligger allerede regelverk fra EU som vil være aktuelt å gjennomføre i EØS-avtalen, og mer er på vei. Raskere gjennomføring av disse i norsk regelverk er et viktig tiltak for å få fart på omstillingen.

På flere områder ligger Norge bak EU i omstillingen. Tett samarbeid med EU er viktig for klima, miljø og natur, og for å sikre gode rammevilkår for norsk næringsliv i det europeiske markedet.

Nytt må bli dyrere, mens sirkulære løsninger må lønne seg

Ekspertgruppen anbefaler flere tiltak i et bredt spekter av verdikjeder, fra plast og tekstiler til elektronikk, bioressurser og bygg- og anlegg

For å stimulere til materialgjenvinning og redusere plastforbruket, foreslår ekspertgruppen å innføre en avgift på plastemballasje. Avgiften på plastemballasje bør avhenge av mengden materialgjenvunnet plast som benyttes i emballasjen. Det foreslås også en avgift på deponering av avfall som vil stimulere til materialgjenvinning.

Levetiden til elektronikk må økes. Ekspertgruppen foreslår at det innføres en bransjeordning for reparasjon av hvitevarer og elektronikk, delvis finansiert av bransjen som et gebyr ved kjøp av nye varer, men myndighetene kan også bidra for å sikre rask innføring. At bransjen er med å finansiere vil stimulere til at mer holdbare produkter settes på markedet. En slik reparasjonsordning kan også være aktuell for andre produkter.

For å redusere forbruket av nye tekstiler i Norge, foreslår ekspertgruppen å innføre en tekstilavgift basert på vekt og antall enheter. Det vil kunne redusere etterspørselen etter nye klær og dermed også utslipp og avfall fra tekstilindustrien.

Garantitiden på produkter bør økes fra to til tre år og fra fem til seks år for produkter med antatt lengre levetid. I dag returneres mellom 20 og 50 prosent av varer kjøpt på nett, og ender opp som avfall. Regelverket for retur av varer ved netthandel bør utredes med formål å begrense omfanget av returer, eventuelt i samarbeid med EU.

Støtte til enkelte reparasjoner bør gis gjennom direkte støtte, f.eks. som en reparasjonsbonus. Det vil være et mer effektivt tiltak enn et fritak i merverdiavgiften på reparasjoner.

Tiltak som stimulerer markedet for brukte varer bør kombineres med tiltak som øker prisen på nye varer. Tekstilavgiften og bransjeordningen for reparasjoner av elektronikk er eksempler på dette. Støtte kan gis gjennom direkte tilskudd til omsetningen av brukte varer eller ved fritak i merverdiavgift, men må utredes nærmere.

Restprodukter fra bionæringene bør utnyttes bedre. Fiskeslam er en lite utnyttet ressurs, og utslipp av fosfor- og nitrogen fra havbruket er en forurensningskilde. Fosfor er en kritisk råvare. For å utnytte disse ressursene bør det innføres en avgift på utslipp av fosfor og nitrogen i havbruket kombinert med en refusjon for oppsamlet slam. Den vil stimulere eiere av akvakulturanlegg til en økt oppsamling av næringsrikt restråstoff (slam). Avgiften bør kombineres med tiltak rettet mot teknologiutvikling innen oppsamling og utnyttelse av fiskeslam.

En sirkulær økonomi fremmer bærekraft, konkurransekraft og beredskap

En sirkulær økonomi er ikke et mål i seg selv, men en sirkulær økonomi *skal bidra til å nå klima-, miljø- og naturmål som i Parisavtalen, Naturavtalen og FNs bærekraftsmål, og bidra til en bærekraftig og effektiv forvaltning av planetens ressurser.*

Sirkulær økonomi kan også bidra til økt konkurransekraft for selskaper og land som lykkes i å omstille seg i det grønne skiftet, og bidra til å redusere avhengigheten av andre land for tilgang på kritiske råvarer. Dette er viktig utfra beredskapshensyn.

Det er nødvendig å ta i bruk mange ulike virkemidler. Forbrukere og produsenter må stimuleres til å endre atferd, og sirkulærøkonomiske aspekter bør integreres i all klima-, miljø- og ressurspolitikk.

Sammendrag kapittel 3: Hva er sirkulær økonomi og hvordan kan det beregnes?

Bakgrunn og vurderinger

Kapittel 3 ser nærmere på hvordan begrepet sirkulær økonomi kan forstås, definerer sentrale begreper, og hvordan man kan måle sirkularitet. Utvinning og bruk av naturressurser kan gi opphav til samfunnsøkonomiske kostnader i form av negative eksterne effekter på helse, miljø og klima som i dag utfordrer klodens tålegrense og ressursgrunnlag. En sirkulær økonomi er ikke et mål i seg selv, men kan beskrives som følger: *En sirkulær økonomi skal bidra til å nå klima-, miljø- og naturmål og bidra til en bærekraftig og effektiv forvaltning av planetens ressurser.* Sirkulære aktiviteter bidrar til å beholde ressursene i kretsløp så lenge som mulig, ved blant annet å øke levetiden av produktene, øke materialgjenvinning, redusere sløsing av ressurser under produksjon og forbruk, redusere behovet for uttak av nye ikke-fornybare ressurser, og gjennom det redusere klima- og miljøfotavtrykket. I en sirkulær økonomi sirkulerer materialer av både biologisk og ikke-biologisk opprinnelse.

Kapittelet beskriver også hvor stor andel av norsk økonomi som er sirkulær, foretar sammenligninger med andre land, og utforsker eksisterende data og indikatorer for en sirkulær økonomi. Basert på de indikatorene som finnes, kommer Norge på flere områder dårligere ut enn mange av de andre landene det er naturlig å sammenlikne seg med, både når det gjelder sirkularitet og miljø- og klimafotavtrykk. Måling og sammenligning med andre land er utfordrende, blant annet på grunn av ulike næringsstrukturer og ulikt datagrunnlag. Ekspertgruppen har lagt til grunn EUs indikatorrammeverk i sitt arbeid, som gir et helhetlig grunnlag for å måle sirkulær økonomi og muliggjør sammenligninger med andre EU/EØS-land. For Norge er datagrunnlaget for avfall best dekket, men det mangler data for andre viktige aspekter ved en sirkulær økonomi som forbruk, konkurransekraft og innovasjon. Sammenlignet med andre land ligger Norge over gjennomsnittet for blant annet husholdningsavfall, plastemballasje og matavfall, og under gjennomsnittet når det gjelder materialgjenvinning generelt.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- Norge skal redusere sitt forbruksfotavtrykk så det er innenfor planetens tålegrenser ved å begrense forbruket av, og øke gjenbruk av ressursene.
- Myndighetene prioriterer leveranser av data og statistikk til Eurostats rammeverk for sirkulær økonomi slik at det etableres verdier på alle de 27 indikatorene for Norge.
- Myndighetene utarbeider en årlig oversikt over hvordan Norge ligger an til å nå sine mål og forpliktelser, og hvordan Norge ligger an i forhold til andre land, basert på Eurostats indikatorrammeverk.

Sammendrag kapittel 4: Hvorfor stimulere til en mer sirkulær økonomi?

Bakgrunn og vurderinger

Kapittel 4 redegjør for hvorfor en overgang til en sirkulær økonomi er viktig for å nå målsettinger og forpliktelser for klima, natur og forurensning, samtidig som det fremmer konkurransedyktighet og forsynings sikkerhet i krig og kriser. En sirkulær økonomi skal bidra til å redusere ressursbruken som oppstår i alle de ulike leddene i et produkts verdikjede, men ikke på bekostning av et giftfritt miljø. Sirkulær økonomi bidrar til økt konkurransekraft for selskaper og land som lykkes i å omstille seg raskt og å utvikle og handle produkter i tråd med sirkulære prinsipper. Sikkerhetsmessig kan en sirkulær økonomi bidra til å redusere avhengigheten av andre land når det gjelder knappe ressurser i form av kritiske råvarer. Kapittelet redegjør for valg av verdikjeder, og disse er i tråd med EUs sju prioriterte verdikjeder.

Kapittelet redegjør også for Norges nasjonale og internasjonale målsettinger for en sirkulær økonomi. En sirkulær økonomi skal bidra til å nå nasjonale målsettinger for klima, natur og forurensning, internasjonale mål og forpliktelser under blant annet Parisavtalen, Naturavtalen og FNs bærekraftsmål, og er samtidig tett knyttet opp til regelverksutviklingen i EU. Videre redegjør ekspertgruppen for hvorfor det trengs offentlig politikk og reguleringer for å korrigere for ulike typer markedssvikt og eksterne virkninger. Ressursbruken i et uregulert marked kan føre til ulike former for markedssvikt, og da kan offentlig inngripen være nødvendig for å sikre samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av ressursene våre. Nyere atferdsteori som utfordrer tradisjonell samfunnsøkonomi kan også begrunne offentlige inngrep, og mulige atferdsøkonomiske begrunnelser for offentlige inngrep drøftes til slutt.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- Sirkulærøkonomiske aspekter integreres i all klima-, miljø- og ressurspolitikk.
- Norge skal sørge for å nå sine nasjonale klima- og miljømål og hva som er ønsket tilstand.
- Norge skal sørge for å oppfylle sine forpliktelser i Parisavtalen, Naturavtalen og avtalen om FNs bærekraftsmål, oppfylle sine EØS-forpliktelser på klima- og miljøområdet og andre relevante forpliktelser internasjonalt.

Sammendrag kapittel 5: Virkemidler

Bakgrunn

Kapittel 5 ser nærmere på hvordan offentlig virkemiddelbruk kan utformes for å stimulere til en mer sirkulær økonomi, mer effektiv ressursbruk og ta hensyn til planetens tålegrense. Gjennom prismekanismen kan økonomiske virkemidler bidra til mer ressurseffektive produksjons- og forbruksmønstre. Når miljøskadelig aktivitet blir dyrere, øker betalingsviljen for mer miljø- og klimavennlige alternativer, noe som igjen øker lønnsomheten ved å produsere og utvikle slike alternativer. Riktig utformede avgifter eller kvotesystemer bidrar til å redusere markedssvikten ved negative eksterne virkninger på en effektiv måte. Subsidiar kan være et supplement til miljøavgifter eller kvoter, og kan brukes til å påvirke aktørene til for eksempel å utvikle og ta i bruk ny miljøteknologi.

Direkte reguleringer, som er et eksempel på regulatoriske virkemidler, virker gjennom lover og regler, og er et virkemiddel som direkte påvirker atferd. Eksempler på slike virkemidler er krav til utslippsintensitet eller å ta i bruk bestemte teknologier. Utvidet produsentansvar, regelverket for offentlige anskaffelser, samt frivillige avtaler og omsetnings- og innblandingskrav er andre eksempler på regulatoriske virkemidler. Sertifiseringsordninger eller informasjonskampanjer er eksempler på informative virkemidler som kan være nyttige i en overgang til en sirkulær økonomi.

Vurderinger

Å redusere miljøproblemer som følger av dagens produksjon og forbruk, vil kreve at flere former for markedssvikt adresseres, og at interaksjoner mellom ulike former for markedssvikt og virkemidler hensyntas. Et eksempel er der det foreligger negative eksterne miljø- og klimavirkninger i produksjon av et produkt, og det er manglende informasjon som forstyrrer forbrukerens produktvalg. I slike tilfeller kan en kombinasjon av for eksempel en avgift og informasjonskrav som hensyntar koblingen mellom de to formene for markedssvikt være mer effektivt enn et enkelt virkemiddel, eller to virkemidler som håndterer de ulike formene for markedssvikt uavhengig av hverandre.

Standard økonomisk teori tilsier at avgifter bør legges direkte på aktivitetene som er opphav til klima- og naturskadene. Dagens økonomiske system preges av lange internasjonale verdikjeder på tvers av landegrenser, og manglende virkemiddelbruk i de store vareproduserende økonomiene i verden hvor de eksterne kostnadene i stor utstrekning oppstår. Dette gjør det nødvendig å vurdere såkalte nest best-løsninger, herunder avgifter eller reguleringer som ikke nødvendigvis retter seg direkte mot kilden til de eksterne kostnadene, men som påvirker etterspørselen etter de produktene som gir opphav til miljøskaden.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- Hele spekteret av økonomiske, regulatoriske og informative virkemidler tas i bruk.
- Miljøavgifter som retter seg direkte mot negative miljø- og klimavirkninger velges først. I noen tilfeller kan et kvotetak med utslippskvoter være et tilsvarende virkemiddel.
- Når negative miljø- og klimavirkninger oppstår i andre land hvor disse ikke er tilstrekkelig regulert, bør nest-best virkemidler som miljøtoll, etter mønster av EUs karbontoll, eller innenlandske særavgifter benyttes.
- Subsidier brukes som et supplement til miljøavgifter eller kvoter, og for å påvirke aktørene i en bestemt retning ved å gjøre for eksempel miljøvennlige aktiviteter og teknologier rimeligere.
- Direkte reguleringer som påbud og forbud brukes der det er vanskelig å innføre treffsikre økonomiske virkemidler, eller der det er helt nødvendig for å få implementert sirkulære teknologier og atferdsendringer.
- Informative virkemidler som sertifiseringsordninger og informasjonskampanjer benyttes for å stimulere til sirkulære teknologi- og atferdsendringer.
- Kombinasjoner av virkemidler benyttes når flere typer markedssvikt eller mål er til stede samtidig.

Sammendrag kapittel 6: EU/EØS-rammeverket for en mer sirkulær økonomi

Bakgrunn

Kapittel 6 gir en overordnet beskrivelse av regelverkene som er fremmet i EUs handlingsplaner for sirkulær økonomi, med hovedvekt på det som ble lagt frem i forrige kommisjonsperiode under EUs grønne giv, som er EUs grønne vekststrategi. Norge er som EØS-land forpliktet til å gjennomføre mye av regelverket under EUs grønne giv. Beskrivelse av verdikjederegelverkene behandles i kapitlene 9 til 15. I dette kapitlet omtales blant annet økodesignforordningen, retten til reparasjon og kritiske råvarer.

Kapitlet redegjør også for hovedtrekk i EØS-avtalen, blant annet statsstøtteregelverket og anskaffelsesregelverket, og hvordan EØS-avtalen legger rammer for utforming av nasjonale virkemidler for en mer sirkulær økonomi.

Vurderinger

Nasjonalt arbeid med sirkulær økonomi er tett knyttet til regelverksutviklingen i EU. Norge bør være rask med nasjonal gjennomføring av EØS-relevant regelverk fra EU, og unngå etterslep på gjennomføring av regelverk. For å oppnå dette, er det viktig at norsk forvaltning er godt koordinert på tvers av sektorer, og at tilstrekkelig kapasitet og kompetanse finnes i forvaltningen til å gjøre det nødvendige arbeidet med gjennomføring raskt. Dette krever prioritert innsats fra alle deler av forvaltningen. Øvrig norsk virkemiddelbruk bør støtte opp om regelverket med økonomiske og informative virkemidler.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som inngår i EUs grønne giv og er relevant for omstillingen til en mer sirkulær økonomi, gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge.
- Norske myndigheter er aktive i å formidle norske innspill og synspunkter i tidlige faser av regelverksutviklingen overfor de relevante delene av EU-organene. Dette gjelder særlig arbeidet med den varslede Circular Economy Act.
- Norsk forvaltning sørger for å ha kapasitet, kompetanse og koordinert innsats på tvers av departementer og etater for å følge tempoet og omfanget av klima- og miljøpolitikken og omstillingen i EU, slik Klimautvalget og EØS-utredningen har pekt på.

Sammendrag kapittel 7: Merverdiavgift

Bakgrunn

Merverdiavgiften er i utgangspunktet en generell avgift på forbruk av varer og tjenester, og bidrar dermed til å redusere forbruket av varer og tjenester. Forbruk er en viktig bidragsyter til det høye forbruksfotavtrykket og det høye klimagassutslippet som framgår av det forbruksbaserte klimagassregnskapet. Merverdiavgiften bidrar til å redusere begge disse. Merverdiavgiftens primære formål er å skaffe staten inntekter. Merverdiavgiften er mest effektiv når den omfatter flest varer og tjenester med en generell sats. Dette er i tråd med tidligere faglige anbefalinger.

Flere offentlige utvalg har vurdert merverdiavgiften. I Skatteutvalgets utredning, som er den siste, støtter flertallet opp under anbefalingene fra de tidligere utvalgene og foreslår at dagens merverdiavgiftsfritak (nullsatser) og reduserte satser avvikles.

Vurderinger

Ekspertgruppen peker på at det ikke finnes gode sirkulærøkonomiske begrunnelser for å videreføre redusert sats på næringsmidler, elektriske kjøretøy og elektrisitetsforbruk. En slik satsreform vil medføre økte kostnader for husholdningene. Skatteutvalget uttaler at det er viktig å skjerme lavinntektshusholdningene og barnefamiliene samt andre grupper som påvirkes av omleggingen. Det foreslår flere direkte kompenserende tiltak som for eksempel økt barnetrygd, bostøtte og studiestøtte. Ekspertgruppen støtter dette, og mener at mye av det provenyet som gjenstår etter kompenserende inntektstiltak bør brukes på miljø- og klimapolitiske tiltak.

Reparasjoner og økt omsetning av brukte varer blir ofte trukket fram som viktige for å få til en mer sirkulær økonomi. Hvis flere produkter repareres i stedet for å bli kassert, vil det redusere forbruket av nye varer. Mer velfungerende bruktmarkeder vil også redusere forbruket av nye varer.

Mange importerte varer er for billige fordi de fulle miljø- og klimakostnadene ved produksjon i utlandet ikke er priset inn. Reparasjoner er samtidig arbeidsintensive. Det høye inntektsnivået vi har i Norge bidrar til at det er lett å erstatte brukte varer med nye, og gjør samtidig reparasjoner tilsvarende dyrere.

For å vri forbruket vekk fra kjøp av nye varer og over til kjøp av brukte varer og reparasjon av eksisterende varer, må nye varer gjøres relativt sett dyrere. Ekspertgruppen foreslår en særavgift på tekstiler og en bransjefinansiert reparasjonsordning for elektronikk og hvitevarer, delfinansiert ved et gebyr på kjøp av nye varer. Begge disse tiltakene vil være et skritt i retning av å favorisere gjenbruk og reparasjon framfor å kjøpe nytt. Se kapittel 8, 10 og 12.

Siden merverdiavgiften er en avgift på forbruk, kan ulike merverdiavgiftssatser ved omsetning av nye og brukte varer vri de relative prisene. En annen mulighet er å gi direkte støtte til brukthandel og reparasjoner. Reparasjoner er nærmere omtalt i kapittel 8. Ekspertgruppen anbefaler der at støtte til enkelte reparasjoner gis gjennom direkte støtte, for eksempel som en reparasjonsbonus. Dette vurderes som mer effektivt enn et fritak i merverdiavgiften på reparasjoner.

For å stimulere omsetning av brukte varer, er det mulig å bruke både direkte tilskudd og en prissubsidie i form av fritak for merverdiavgift. Ekspertgruppen påpeker at dersom man kun reduserer prisen på brukte varer uten samtidig å gjøre nye varer dyrere, vil samlet vareforbruk gå opp. Derfor må tiltak som stimulerer markedet for brukte varer kombineres med tiltak som øker prisen på nye varer.

Både direkte tilskudd og fritak for merverdiavgift har avgrensingsproblemer og potensial for betydelige administrative kostnader. Begge støtteformene vil sannsynligvis også reise statsstøttespørsmål etter EØS-avtalen.

I tillegg til markedssvikten som fører til for høyt forbruk av nye varer, er det andre egenskaper og bestemmelser i merverdiavgiftsregelverket som kan ha sirkulærøkonomiske konsekvenser. Ekspertgruppen har derfor også vurdert anbefalinger på andre områder innenfor regelverket.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- Dagens merverdiavgiftsfritak (nullsatser) og reduserte satser avvikles. Lavinntektshusholdninger og barnefamilier, samt andre grupper som påvirkes av omleggingen, skjermes ved at det innføres direkte kompenserende tiltak som for eksempel økt barnetrygd, bostøtte og studiestøtte.
- Markedssvikten som følger av manglende miljøreguleringer ved kjøp av nye varer adresseres ved å gi støtte til salg av brukte varer og støtte til reparasjoner.
 - For reparasjoner anbefaler ekspertgruppen at støtten gis gjennom direkte støtte som en reparasjonsordning, og ikke gjennom fritak for merverdiavgift.
 - For å stimulere omsetningen av brukte varer, anbefaler ekspertgruppen at støtte gis i form av direkte tilskudd til omsetning av brukte varer hos næringsdrivende eller ved fritak i merverdiavgiften. Begge tiltak vil ha avgrensingsutfordringer og må utredes nærmere.
 - Ordningene som velges bør være tidsbegrenset og det må evalueres om de virker etter hensikten.
- Avansemetoden for omsetning av brukte varer forenkles, blant annet ved at kravet om at avansen dokumenteres og beregnes per vare bortfaller, og at avansen i stedet kan beregnes samlet per termin. Dette vil redusere de administrative kostnadene for næringsdrivende og gjør omsetningen av brukte varer mer attraktivt.
- Fritaket fra merverdiavgift ved utdeling av næringsmidler endres. Det avgjørende bør være om varen har kort gjenstående holdbarhet, og om mottakeren driver aktivitet med allmenntilganglig formål, som skoler, idrettslag, musikkorps, loppemarkeder eller veldedighet. Kravet til registrering i enhetsregisteret bør opprettholdes ut fra kontrollformål, likevel slik at mottakeren kan være en del av den registrerte enheten. De nærmere avgrensningene av regelen bør gjøres i forskrift.
- Det bør vurderes å innføre en adgang til utdeling av andre ukurant varer uten å utløse uttaksmerverdiavgift, men avgrensningen av denne adgangen må utredes nærmere.
- Særregelen for uttaksmerverdiavgift ved utdeling av varer til gave- og reklameformål med verdi inntil 200 kroner (bagatellmessig verdi) fjernes. Det samme gjelder særregelen om fradragsrett for anskaffelser av varer med bagatellmessig verdi til slike formål.

Sammendrag kapittel 8: Temaer på tvers

Bakgrunn og vurderinger

Overgangen til en sirkulær økonomi vil medføre omfattende endringer i samfunnet. Kapittel 8 tar for seg virkemidler som myndighetene har til rådighet og som gir viktige rammebetingelser på tvers av sektorer. Et redusert ressursforbruk i en sirkulær økonomi krever at hele samfunnet deltar i omstillingen. Økt bruk av standarder og en hensiktsmessig innretning av forbrukerrettigheter kan for eksempel bidra til å fremme sirkulære aktiviteter som reparasjoner og produktdeling. Å øke levetiden på varige konsumgoder vil kunne bidra til å redusere ressursuttak og avfallsproblemer knyttet til disse varene.

I kapittelet diskuteres de viktigste hindrene for økt omfang av reparasjoner, og det foreslås også en målrettet ordning for å øke omfanget av reparasjoner. Noen virkemidler er spesielt egnet til å fremme sirkulære aktiviteter på tvers av etablerte verdikjeder og ressursstrømmer. Ett eksempel er samarbeid om bruk av ressurser og restråstoffer gjennom industriell symbiose. Offentlige anskaffelser utgjør en betydelig andel av norsk økonomi og kan også spille en viktig rolle ved å prioritere bærekraftige og sirkulære løsninger. Utdanning og forskning er drivkrefter for utviklingen av nødvendig kunnskap i omstillingen. Forskning og innovasjon bidrar til overgangen til mer bærekraftige praksiser som fremmer bedre ressursutnyttelse, både i offentlig sektor, næringslivet og sivilsamfunnet.

Standarder: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Det utvikles flere bransjevis- og nasjonale standarder som kan fremme utviklingen av en sirkulær økonomi. Dette kan være knyttet til oppfyllelse av regelverk, til oppskalering av nye sirkulære løsninger, og til kunnskapsutvikling. Det er behov for nye standarder innenfor spesifikke sektorer, material- og produktkategorier.

Industriell symbiose: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Arbeidet med å kartlegge og identifisere ressursstrømmene for å utvikle industriell symbiose og økt sirkularitet styrkes, og at disse dataene deles.
- Relevante regelverk gjennomgås for å identifisere reguleringer som hindrer bærekraftig utnyttning av ressurser fra annen produksjon.
- Virkemiddelapparatet må vektlegge forutsigbarhet og tilrettelegge for at næringslivet kan legge langsiktige strategier ved utvikling av nye sirkulære verdikjeder og industrielle symbioser.

Reparasjoner: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Det innføres en bransjeordning for reparasjon av elektronikk og hvitevarer. Ordningen bør organiseres gjennom en bransjeavtale, hvor bransjen selv står for fastsettelsen av et gebyr ved salg av nye produkter, som skal bidra til å finansiere ordningen. Myndighetene kan også bidra til å finansiere ordningen i en startfase for å sikre rask innføring. Dersom ordningen lykkes med å øke omfanget av reparasjoner, bør det vurderes å innlemme flere typer varer i liknende ordninger.
- Det innføres en tilsvarende reparasjonsordning for tekstiler, sko og reiseeffekter. Myndighetene finansierer ordningen, gitt at det innføres en tekstilavgift.
- Ordningene med tilskudd sees i sammenheng med utredningen knyttet til avfallsforebyggende aktiviteter i kapittel 15, og evalueres etter en viss tid.

Forbrukerrettigheter: Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevant for omstilling til sirkulær økonomi innen reparasjon og forbrukerrettigheter gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig direktivet om rett til reparasjon, direktiv om forbrukervern i det grønne skiftet og direktiv om miljøpåstander og miljømerker.
- Reklamasjonsfristene i forbrukerkjøpsloven utvides til 3 år for alle varer og 6 år for varer som er ment å vare vesentlig lengre enn 3 år. Videre bør det innføres en bestemmelse om at fristen for å reklamere knyttes til tingens forventede levetid ved normal bruk, dersom tingen eller deler av den, ved vanlig bruk, er ment å vare vesentlig lenger enn 6 år.
- Retten for selger til å bruke en mangelfri, brukt vare som erstatningsvare ved mangler (omlevering), lovfestes.
- Returrettsordninger som går utover rettighetene i angrerettloven begrenses eller forbyes.
- Verdigrensen for salg utenfor selgers faste forretningssted økes til 500 kroner.
- Norge tar opp sirkularitetsaspekter ved eksisterende forbrukerdirektiver med EU. Det bør gjøres endringer i angreretten etter forbrukerrettighetsdirektivet og hvordan den utøves. Det bør blant annet være adgang til å unnta fjernsalg under en viss verdi fra angreretten, og det bør gjøres endringer i retten til fri retur. Videre bør det i forbrukerkjøpsdirektivet innføres en hovedregel om reparasjon som avhjelp ved mangler.

Utdanning: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Kompetanse om sirkulær økonomi og en bærekraftig forvaltning av ressurser i eksisterende utdanningstilbud styrkes, og det må sikres tilstrekkelig kompetanse i tradisjonelle håndverksfag.

Forskning, innovasjon og omstilling i næringslivet: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Innsatsen og koordineringen av virkemiddelapparatets tverrgående arbeid innenfor sirkulær økonomi styrkes og ses i sammenheng med det internasjonale arbeidet som foregår på feltet. Virkemidlene bør være forutsigbare og tilrettelegge for at næringslivet kan legge langsiktige strategier for omstilling mot mer bærekraftige og sirkulære praksiser.
- Forskningsinnsats innen samfunnsvitenskapelige fag og teknologifag knyttet til den samfunnsmessige omstillingen styrkes. Dette må koordineres med målsetningene i det nye nasjonale samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi.

Sammendrag kapittel 9: Plast

Bakgrunn

Målene som er satt for plast og emballasje omfatter blant annet reduksjon i forbruk av enkelte produkter, reduksjon av emballasjeavfallsmengder, økt ombruk, økt materialgjenvinning og mer innblanding av sekundær råvare (materialgjenvunnet plast). Ifølge ESAs Early Warning Report ligger ikke Norge an til å nå materialgjenvinningsmålet for plastemballasje på 50 prosent i 2025. Nivået var 30 prosent i 2023. Mengdene plastemballasje har gjennomgående økt de siste årene, og det er behov for å redusere mengdene. Norge ligger heller ikke an til å nå mål om 40 plastbæreposer per person innen utgangen av 2025.

Vurderinger

Det er behov for ytterligere virkemiddelbruk både for å redusere mengder plast og plastemballasje som settes på det norske markedet, og for å øke materialgjenvinningen av plastemballasje og øke tilgangen på sekundær råvare. Dette kan gjøres gjennom endringer i eksisterende virkemidler, og ved å innføre nye virkemidler, slik som en differensiert avgift på plastemballasje.

En redusert avgift på plastemballasje som inneholder materialgjenvunnet plast, vil bidra til økt bruk av sekundære råvarer, som igjen reduserer uttak av primære råvarer. For å finne gode måter å verifisere andelen materialgjenvunnet plast, kan det tas utgangspunkt i EUs pågående arbeid.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevant for omstilling til sirkulær økonomi på plastområdet gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig emballasjeforordningen, direktivet om plastprodukter og revidert grensekryssforordning.
- Det innføres avgift på plastemballasje. Avgiften bør differensieres etter andelen materialgjenvunnet plast.
- Avgiftssystemet på drikkevareemballasje videreføres, og drikkevareemballasje omfattes ikke av en ny avgift på plastemballasje. Det bør vurderes å innføre redusert sats i grunnavgiften på drikkevareemballasje for drikkevareemballasje av materialgjenvunnet råvare.

Sammendrag kapittel 10: Elektronikk

Bakgrunn

Elektrisk og elektronisk utstyr (EE-produkter) er en av de raskest voksende avfallsstrømmene i EU og globalt. EE-produkter utnytter mange sjeldne jordarter og metaller hvor miljøkonsekvensene ved uttak primært skjer utenfor Norge. Selve produksjonsfasen for EE-produktene skjer i all hovedsak også utenfor Norge. Behovet for gjenvinning av kritiske råvarer er stort.

Norge har ambisjoner om bruk av sirkulære tiltak for å nå vedtatte klima- og miljømål som også omfatter EE-produkter. Økt reparasjonsgrad og lengre levetid på EE-produkter vil redusere både avfallsstrømmene og behovet for utvinning av nye råmaterialer.

De siste rapporteringene for Norge på innsamlingsforpliktelsene i direktivet om elektrisk og elektronisk avfall (Waste Electrical and Electronic Equipment) viser at Norge ikke når de årlige målene for innsamling av EE-avfall. Når det gjelder forpliktelsene om materialgjenvinning av EE-avfall, oppfyller Norge disse for produktgruppene som direktivet angir.

Vurderinger

EU-regelverk som ennå ikke er gjennomført i norsk rett vil medføre nye krav til, og rammer for, Norges virkemiddelbruk for å gjøre elektronikkbransjen mer sirkulær. Det er viktig at Norge følger utviklingen i EU tett med hensyn til gjennomføringen av regelverk som øker kravet til reparerbarhet av EE-produkter og som styrker forbrukerrettigheter for reparasjon, jf. EUs økodesignforordning og EUs reparasjonsdirektiv.

Ombruk og materialgjenvinning av kritiske råvarer er en av grunnpilarene i EUs forordning om kritiske råvarer (Critical Raw Materials Act [CRMA]). Fremtidig innlemmelse av dette regelverket vil pålegge Norge nye forpliktelser om økt gjenvinning av slike råvarer.

Lengre levetid for EE-produkter i Norge vil bidra til lavere uttak av kritiske råvarer for produksjon av nye produkter. Flere reparasjoner av EE-produkter vil føre til mindre ressursbruk og mindre miljøulemper ved vareproduksjon, og vil redusere miljøulemper ved avfallshåndtering.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevante for omstilling til sirkulær økonomi på elektronikkområdet gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig nytt regelverk som følger av EU-kommisjonens evaluering av direktivet om elektrisk og elektronisk avfall og nytt regelverk som følger av EUs kommende Circular Economy Act, økodesignforordningen og EUs reparasjonsdirektiv, samt forordningen om kritiske råvarer (CRMA).
- Det innføres en bransjeordning for reparasjon av elektronikk og hvitevarer. Ordningen bør organiseres gjennom en bransjeavtale, hvor bransjen selv står for fastsettelsen av et gebyr ved salg av nye produkter, som skal bidra til å finansiere ordningen. Myndighetene kan også bidra til å finansiere ordningen i en startfase for å sikre rask innføring. Ordningen er nærmere omtalt i kapittel 8.

Sammendrag kapittel 11: Batterier og kjøretøy

Bakgrunn

Verdikjedene til litiumbatterier og kjøretøy, og tilhørende komponenter, har negative eksterne virkninger i andre land der uttak og bearbeiding av råvarer og sammensetning skjer. Størrelsen på disse effektene har sammenheng med mengden materialer som hentes fra naturen og som inngår i den senere produksjonen av litiumbatterier og kjøretøy.

Vurderinger

Norske myndigheter har begrensede muligheter til å regulere disse negative eksterne virkningene ettersom aktiviteten i all hovedsak foregår utenfor Norges grenser. Virkemiddelbruken i Norge kan likevel i større grad enn i dag hensynta negative eksterne virkninger i andre land som følger av forbruk i Norge. Dagens avgiftssystem kan endres for i større grad å stille norske kjøpere av elbilbatterier og kjøretøy overfor de eksterne kostnadene knyttet til disse verdikjedene. Et annet eksempel er innføring av nye reguleringer som fremmer økt ombruk av brukte bildeler, noe som vil bidra til å redusere etterspørselen etter nyproduserte alternativer, med tilhørende negative eksterne virkninger ved uttak av råvarer og produksjon i utlandet.

EUs batteriforordning, som ventes å innføres i Norge i løpet av 2025, vil stille høye krav til andelen materialgjenvunnet innhold i nye batterier. Innføring av batteriforordningen i Norge vil på sikt bidra til å redusere de negative eksterne virkningene som kan knyttes til både produksjonen og avfallshåndteringen av elbilbatterier som brukes i Norge.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevante for å fremme sirkulær økonomi innen batterier og kjøretøy gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig batteriforordningen og kjøretøyforordningen.
- Merverdiavgiftsfritaket for elbiler fases ut i tråd med anbefalingen i Skatteutvalget. Se også ekspertgruppens nærmere vurderinger om merverdiavgiftsfritaket for elbiler i kapittel 7.
- Vektkomponenten i engangsavgiften økes, for å fremme insentiver til å kjøpe færre og lettere kjøretøy. CO₂- og NO_x-komponentene bidrar til at engangsavgiften fremdeles gir et insentiv til å velge null- eller lavutslippskjøretøy. Ekspertgruppen understreker at sammensetningen og nivåene på de samlede avgiftene fremdeles må støtte oppunder en overgang til nullutslippsbiler.
- Det innføres en ordning hvor bilverksteder har en plikt til å tilby brukte bildeler ved reparasjoner av kjøretøy som er utenfor garantitiden.

Sammendrag kapittel 12: Tekstil

Bakgrunn

Det finnes ikke konkrete nasjonale mål knyttet til tekstiler. Norge har imidlertid nasjonale avfallsmål som sier at utviklingen i mengden avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten, og at materialgjenvinning av avfall skal øke. I tillegg er tekstiler en av syv prioriterte verdikjeder i EU. Det vil innebære at det kommer tiltak for mer bærekraftige og sirkulære tekstiler i EU, og dermed også i Norge gjennom EØS-avtalen. Særlig viktig er revidering av rammedirektivet om avfall med krav til utvidet produsentansvar for tekstiler, og kommende økodesignkrav til tekstiler under økodesignforordningen.

Den internasjonale tekstilindustrien har et betydelig, negativt miljøfotavtrykk. Store deler av klima- og miljøpåvirkningen knyttet til tekstiler skjer i produksjonsfasen, som gjerne foregår i økonomier med manglende reguleringer av negative klima- og miljøpåvirkninger. Norge importerer 99,5 prosent av alle tekstiler som forbrukes i Norge, og produksjonen foregår i stor grad i land der klima- og miljøkonsekvenser ikke reguleres.

Vurderinger

EUs tekstilstrategi inneholder flere tiltak som blir gjeldende i Norge (produktkrav, krav til utvidet produsentansvar for tekstiler med mer). EUs strategi adresserer likevel ikke utfordringene med sterkt økende produksjon globalt. Dermed vil det være behov for andre typer virkemidler i Norge utover det som ligger inne i EU/EØS-regelverket på dette området.

Et utvidet produsentansvar for tekstiler vil innføres som følge av EUs reviderte rammedirektiv om avfall. Dette vil legge kostnaden for håndtering av tekstilavfall på produsenter og importører av tekstiler. Det vil derimot ikke regulere klima-, forurensings- og naturutfordringer i andre land, og det vil kun regulere deler av avfallsutfordringene i Norge og EU. Det er derfor behov for ytterligere virkemidler for å oppnå en mer bærekraftig verdikjede for tekstiler. En miljøtoll, som EU sin karbontoll CBAM er et eksempel på, vil prinsipielt kunne adressere miljø- og klimautfordringer i uregulerte land, men en slik toll er svært vanskelig å innføre. Den vil heller ikke adressere avfallsutfordringene i Norge og EU.

En særavgift på tekstiler vil redusere etterspørselen etter tekstiler i Norge og påvirke produksjonen av nye tekstiler. Dermed vil en særavgift begrense negativ klima- og miljøpåvirkning fra uttak av råvarer og produksjon av tekstiler i andre land, samtidig som det også reduserer klima- og miljøkonsekvensene i bruks- og avfallsfasen.

Avgiften bør omfatte klær, sko og husholdningstekstiler, og beregnes både ut fra vekt og antall. Videre bør avgiftsnivået differensieres etter tekstilenes klima- og miljøpåvirkning for å vri forbruket av tekstiler i en mer miljøvennlig retning. Dette forutsetter imidlertid at det foreligger data som kan gi grunnlag for en slik differensiering. Her kan det på sikt ses hen til krav fra EU som utformes i underliggende rettsakt til økodesignforordningen. Det bør også innføres mulighet for å oppkreve særavgift på tekstiler gjennom VOEC-ordningen.

En tekstilavgift i Norge vil prise inn klima- og miljøbelastninger som det norske forbruket medfører og redusere det norske forbruket. Redusert forbruk vil også bidra til redusert mengde av tekstilavfall og brukte tekstiler som sendes ut av landet.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevante for å fremme sirkulær økonomi på tekstilområdet gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig revidert rammedirektiv om avfall og økodesignforordningen.
- Det innføres en særavgift på tekstiler. Avgiften bør omfatte klær, sko og husholdningstekstiler, og beregnes både ut fra vekt og antall.
- Det oppkreves tollavgift i VOEC-ordningen. Det bør innføres et forenklet system for oppkreving av tollavgift for å legge til rette for effektiv vareflyt med lave administrasjonskostnader.
- Norge støtter forslag om å innføre strengere internasjonale regler under Baselkonvensjonen for grensekryssende forsendelser av tekstilavfall, som foreslått av flere europeiske miljøministre. Reglene bør også omfatte forsendelser av brukte tekstiler for ombruk.
- Det blir fortgang i innarbeidelse av det reviderte rammedirektivet om avfall der det i produsentansvaret for tekstiler ligger krav til at produsenter skal dekke kostnader knyttet til informasjon til forbrukere. Det er en rekke krav til hva denne informasjonen skal inneholde. Blant annet er det krav om å informere om bærekraftig forbruk, avfallsforebygging, og ombruk og reparasjonsmuligheter for tekstiler.
- Norge følger med på EU-landenes videre arbeid med en produsentansvarsordning for madrasser og at tilsvarende ordning innføres i Norge.

Sammendrag kapittel 13: Bygg, anlegg og eiendom

Bakgrunn

Norge har ambisjoner om bruk av sirkulære tiltak for å nå vedtatte klima- og miljømål som også omfatter bygg-, anlegg- og eiendomsnæringen (BAE). Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til krav om at 70 prosent av ikke-farlig bygg- og anleggsavfall skal gå til ombruk og gjenvinning. I Norge gikk 53,7 prosent av bygningsavfall til materialgjenvinning i 2023. Norge er derfor langt unna å oppfylle kravet. Når det gjelder andre sirkulære hensyn, som ombruk av bygningsmateriale eller byggverks levetid, finnes det krav i forskrift, men ikke offisielle mål og indikatorer for å vurdere status i dag.

BAE-næringen bidrar til utslipp av klimagasser, forurensing og nedbygging av areal. Næringen har høy ressursbruk og legger beslag på store areal, har et høyt forbruk av byggematerialer og produserer store mengder avfall, som samlet bidrar til et betydelig fotavtrykk. Sirkulære løsninger som redusert eller mer effektiv arealutnyttelse, ombruk og materialgjenvinning av byggevarer, design for demontering og mindre riving, kan bidra til å redusere det samlede fotavtrykket på klima- og miljø. Økt ombruk av både arealer, materialer og eksisterende bygg, anlegg og eiendom, vil være et vesentlig bidrag til å redusere BAE-næringens fotavtrykk.

Vurderinger

Norge har et stort forbedringspotensial for bruk av sirkulære løsninger i BAE-næringen. En hovedutfordring i dag er at de økonomiske insentivene for sirkulære løsninger er for svake. Markedet for brukte og materialgjenvunne byggevarer er svært umodent og det er som regel billigere å bruke nye areal, varer og materialer fremfor eksisterende. Myndighetene må samarbeide med næringen om en tydelig strategi for å adressere utfordringer som lønnsomhet og logistikk, for å skape et marked for byggevarer, og aktivt bruke offentlige anskaffelser for å dreie etterspørselen mot sirkulære løsninger og for å fremme innovasjon.

Dagens regelverk har flere mangler og forplikter ikke næringen i stor nok grad til å utnytte sirkulære løsninger og redusere fotavtrykket. Kommende regelverk fra EU, som revidert byggevareforordning, vil kunne hjelpe, men TEK17 kan uansett forbedres, og etterlevelsen av den styrkes, med hensyn til sirkularitet. Plan- og bygningsloven bør gjennomgås, og KU-forskriften bør endres for å tilrettelegge for en arealbruk som tar større hensyn til klima og natur.

Skatte- og avgiftssystemet adresserer heller ikke sirkulære løsninger i stor nok grad, og endringer her kan bidra til å redusere næringens fotavtrykk og stimulere til økt ombruk og materialgjenvinning. En deponiavgift, i samvirke med en avgift på enkelte typer primære råstoff, kan gjøre materialgjenvinning av byggevarer og overskuddsmasser mer lønnsomt. En naturavgift kan bidra til å redusere næringens trykk på natur og primære råvarer, og endringer i dokumentavgiften kan dempe insentivene til å rive og bygge nytt fremfor å renovere.

Ekspertgruppen anbefaler at:

1. EU/EØS-regelverk som er relevante for omstilling til sirkulær økonomi i bygg-, anlegg og eiendomsnæringen gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig revidert byggevarereforordning og økodesignforordningen.
2. Myndighetene utvikler en strategi i samarbeid med næringen, som er i tråd med relevant EU-regelverk, med sikte på å øke ombruken av brukte og materialgjenvunnede byggevarer. Strategien bør i særlig grad rettes mot tiltak for å løse utfordringer med lønnsomhet, logistikk og reprosessering for å skape robuste sirkulære markedsløsninger. Et konkret tiltak er at kommunene sammen med næringen får ansvar for etablering og drift av lager for ombrukte varer.
3. 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.
4. Det gjøres endringer av krav i Byggteknisk forskrift (TEK17) og praktiseringen av den:
 - a. Kravene i TEK17 som omhandler sirkulære hensyn, som ombrukskartlegging og design for demontering, følges opp strengere enn i dag. Myndighetene bør utarbeide konkrete veiledninger for hvordan kravene skal oppfylles samt for hvordan kommunene skal følge opp.
 - b. Det innføres krav i TEK17 til maks klimafotavtrykk per m² for nye bygninger, inspirert av kravet i Danmark.
 - c. Det gis tydeligere veiledning om anvendelse av adgangen i plan- og bygningsloven § 31-4 til å gi dispensasjon fra kravene i TEK17 ved omdisponering av eksisterende bygg til andre formål, for eksempel fra næringslokaler til bolig. Veiledningen bør inkludere konkrete eksempler på når dispensasjon kan gis og når den ikke kan gis.
 - d. Ombrukskartlegginger og avfallsplaner må digitaliseres og gjøres tilgjengelig.
 - e. Kravet til design for demontering styrkes ved at forbeholdet om utføring innen en praktisk og økonomisk forsvarlig ramme snevres inn. Det bør også etableres tydeligere retningslinjer eller standarder for hvordan design for demontering kan gjennomføres i byggeprosjekter.
5. Det innføres en særavgift på primære råstoff som sand, grus og pukkv. Avgiften skal stimulere til økt materialgjenvinning og bruk av gjenvunnede materialer i bygg- og anleggsprosjekter. Den kombineres med en avgift på deponering av avfall, som foreslått i kapittel 15.
6. Plan- og bygningsloven gjennomgås med sikte på å styrke klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen. De nasjonale forventningene og de statlige planretningslinjene styrkes for å i større grad sikre klima- og miljøhensyn. Det utvikles sterkere føringer for den regionale planleggingen for bedre å ivareta klima- og miljøhensyn i arealforvaltningen. Det gjøres en presisering av hvordan lokalt selvstyre skal vektas mot nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøhensyn i innsigelsaker.

7. Miljødirektoratets forslag til endringer i dagens «Forskrift om konsekvensutredninger» (KU-forskriften) følges opp. Dette innebærer blant annet å:
 - a. Innføre utvidet krav om plan- eller utredningsprogram slik at dette gjelder for alle planer og tiltak/prosjekter som er omfattet av forskriften, samt mulighet til å kreve uavhengig kontroll av konsekvensutredninger.
 - b. Etablere nye bestemmelser med krav om å vurdere konsekvenser av dagens arealbruk i kommuneplanens arealdel, krav til arealregnskap, krav til dokumentasjon på relevant kompetanse, samt utvidet krav til medvirkning fra relevante regionale myndigheter.
8. Forslagene i rapporten «Tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurensset» følges opp.
9. Innmeldingsplikt for lett forurensede masser innføres for å unngå at slike masser havner på uregulerte massetipper eller brukes til utfyllingsformål.
10. Det innføres en naturavgift som tidligere er foreslått av Grønn skattekommisjon og Skatteutvalget.
11. Nybygg og renoverte bygg likebehandles når det gjelder dokumentavgiften, ved at særordningen for nybygg avvikles.

Sammendrag kapittel 14: Bioressurser

Bakgrunn

Bioøkonomien er basert på produksjon og foredling av fornybare biologiske ressurser til blant annet mat, fôr, kjemikalier, byggevarer og bioenergi. Etter endt bruk kan produktene tilbakeføres til naturen, og dermed bidra til at naturen regenereres, eller til produksjon av nye fornybare materialer.

Utnyttelsen av bioressurser i norsk økonomi har også negative eksterne virkninger, og kan bli mer sirkulær. Sektoren har flere klimagassutslipp som i liten grad er regulert og den påvirker en rekke ulike typer natur negativt. Sektoren har også restressurser som kunne ha blitt gjenvunnet og utnyttet videre i kretsløpet, men som i dag blir behandlet som avfall og slippes ut i naturen. Disse utslippene fører i noen sammenhenger til forurensning.

Matsvinn innebærer sløsing med ressurser og bidrar til klimagassutslipp. Matsvinn oppstår i alle ledd i verdikjeden, inkludert i forbrukerleddet. Norge har et mål om å halvere matsvinnet innen 2030, sammenlignet med 2015. Delmålet om 15 prosent reduksjon i 2020 ble ikke nådd. Matsvinnutvalget har utredet tiltak og virkemidler som skal sørge for at målet om halvering av matsvinnet i Norge nås innen 2030.

Vurderinger

Det store volumet av fosfor og nitrogen fra husdyrgjødsel og fiskeslam som i dag slippes ut i naturen i Norge, har en mulig verdi i andre verdikjeder. En årsak til at restråstoff ikke i større grad utnyttes, er utilstrekkelig regulering og prising av flere av de samfunnsøkonomiske kostnadene i bionæringenes verdikjeder. Virkemidler som i større grad stiller markedsaktørene overfor disse kostnadene, vil gi insentiver til å bedre utnyttelsen av restråstoff og stimulere markedene og teknologiutvikling innen produksjon av produkter som baserer seg på gjenvunnede råvarer.

Strengt krav til behandling av restråstoff (knyttet til å fjerne smittefare) og manglende oversikt over hvor, når og med hvilken kvalitet ulike typer restråstoff oppstår, er også sentrale barrierer for økt utnyttelse. En gjennomgang av gjeldende regelverk og en koordinert innsats for å bedre deling av informasjon om restråstoff er blant tiltakene som bør vurderes.

Norske villfiskbestander trues av utbredelse av lakselus og innkryssing av oppdrettsfisk. Dagens regulering av havbruket innebærer en for stor negativ påvirkning på villfiskstammer, og ekspertgruppen viser til vurderingene til Havbruksutvalget på dette området. Det store volumet av fosfor og nitrogen som i dag slippes ut i sjøen fra havbruket representerer både en ikke-utnyttet ressurs og en potensiell negativ ekstern virkning ved at disse utslippene også kan påvirke sjøbunnen, om utslippene er tilstrekkelig store og konsentrerte. En avgift på utslipp av fosfor og nitrogen, kombinert med en refusjon for oppsamlet slam vil stimulere eiere av akvakulturanlegg til en økt oppsamling av næringsrikt restråstoff (slam).

Jordbruket står for nesten ti prosent av norske klimagassutslipp, og disse utslippene er i liten grad regulert i dag. I tillegg fører bruk av mineralgjødsel til utslipp av nitrogen og fosfor som bidrar til overgjødsling og gjengroing, og disse utslippene er heller ikke tilstrekkelig regulert. En omlegging av dagens produksjonsstøtte i en mer klimavennlig retning, prising av metanutslipp fra husdyrproduksjon og gjødsel, og prising av nitrogeninnholdet og fosfor i mineralgjødsel, vil bidra til at jordbruket i større grad stilles overfor de eksterne kostnadene næringen påfører samfunnet.

Virkemidler for å redusere barrierer for sirkularitet: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Det etableres en nasjonal ressursoversikt over restprodukter og sidestrømmer fra bionæringene. Oversikten må inneholde informasjon om den kjemiske og fysiske sammensetningen i restråstoffraksjoner, samt eventuelt innhold av miljø- og helsefarlige forbindelser. Det henvises til omtale og anbefaling om industriell symbiose i kapittel 8.
- Det vurderes om dagens forskrift om merking og omsetning av fôrvarer og animaliebiproduktforskriften skaper unødige barrierer for bruk av biologisk avfall fra hav- og landbruk.

Virkemidler for å redusere naturpåvirkning: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Vurderingene og anbefalingene til Havbruksutvalget knyttet til å redusere havbruksnæringens bidrag til spredning av lakselus, følges opp.
- Det innføres et omsetningskrav for resirkulert fosfor i gjødselvarer overfor gjødselhandlerne for å fremme bruken av resirkulert fosfor på bekostning av primærfosfor utvunnet fra fosfatstein.

Virkemidler for å redusere forurensning: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Det innføres en avgift på utslipp av fosfor og nitrogen i havbruket, der avgiftsgrunnlaget avkortes mot dokumentert oppsamlet mengde fosfor og nitrogen. Fiskeslam er en lite utnyttet ressurs, og utslipp av fosfor- og nitrogen fra havbruket er en forurensningskilde. Avgiften bør kombineres med tiltak rettet mot teknologiutvikling innen oppsamling og utnyttelse av fiskeslam.
- Det innføres en avgift på fosfor- og nitrogeninnholdet i mineralgjødsel i tråd med anbefalingene fra Grønn skattekommisjon. Formålet er å prise de eksterne kostnadene knyttet til overgjødsling og gjengroing som kan tilskrives bruk av mineralgjødsel.

Virkemidler for å redusere klimapåvirkning: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Produksjonsstøtten i landbrukspolitikken omlegges i en mer klimavennlig retning, i tråd med anbefalingene fra Skatteutvalget og Grønn skattekommisjon.
- Det innføres et ekstra ledd i den foreslåtte avgiften på fosfor- og nitrogeninnholdet i mineralgjødsel for å prise klimagasseffekten som følger av at tilførsel av nitrogen i jordsmonnet ved bruk av mineralgjødsel fører til økt utslipp av lystgass i atmosfæren, i tråd med anbefalingene fra Grønn skattekommisjon og Skatteutvalget.
- Det utredes en avgift på utslipp av klimagasser (metangasser) fra husdyrproduksjon i norsk landbruk etter modell fra Danmark.

Virkemidler for å redusere matsvinn: Ekspertgruppen anbefaler at:

- Matsvinnutvalgets anbefalinger om mer forpliktende krav for å redusere matsvinn i Norge følges opp. Når det gjelder matsvinn i husholdninger, som står for en stor andel av det totale matsvinnet, anbefaler ekspertgruppen at det iverksettes flere informative tiltak rettet mot forbrukerne for å redusere dette.

Sammendrag kapittel 15: Avfall

Bakgrunn

Målene i avfallspolitikken omfatter reduserte avfallsmengder, økt forberedelse til ombruk og økt materialgjenvinning. Sammenlignet med andre land har Norge store mengder avfall per innbygger. Målet om at veksten i avfallet skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten er ikke nådd, selv om utviklingen de siste årene har gått i riktig retning. Norge har også et nasjonalt mål om at materialgjenvinningen skal øke. De siste årene har likevel den totale materialgjenvinningsandelen av enkelte typer avfall gått noe ned, og Norge ligger ikke an til å nå målene om 55 prosent, 60 prosent og 65 prosent materialgjenvinning av husholdningsavfall og husholdningslignende næringsavfall for henholdsvis 2025, 2030 og 2035. I 2022 hadde Norge en materialgjenvinningsandel på 37,7 prosent for denne typen avfall. Det er også stor avstand fra dagens nivå for materialgjenvinning av plastemballasje (28 prosent i 2021) og målene om 50 prosent i 2025 og 55 prosent i 2030. EUs rammedirektiv om avfall og forordningen om grensekryssende forsendelser av avfall er to sentrale regelverk på avfallsområdet.

Det er behov for å vurdere endringer i virkemiddelbruken både for å redusere klima- og miljøkonsekvensene av avfallsmengdene i Norge, og for å sikre økt tilgang på sekundære råvarer og et fungerende marked for disse. Dette er også sentralt for å nå de forpliktelsene Norge har på avfallsområdet gjennom EØS-avtalen.

Vurderinger

Avfallsmengdene må reduseres og ombruk og materialgjenvinning må øke. Det må bli dyrere å levere avfall til sluttbehandling. Da vil avfallsmengdene reduseres. Videre er det viktig at myndighetene kontinuerlig undersøker om man kan gjøre endringer i virkemiddelbruken for å sikre at mer avfall utsorteres og går til forberedelse til ombruk og materialgjenvinning. Det er også behov for sterkere tiltak og virkemidler som bidrar til avfallsforebygging, og at produsentene bidrar til dette i større grad enn de gjør i dag.

Ekspertgruppen anbefaler at:

- EU/EØS-regelverk som er relevant for å fremme sirkulær økonomi på avfallsområdet gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Det gjelder særlig revidert rammedirektiv om avfall og ny grensekryssforordning.
- Produsenter i større grad må bidra til avfallsforebygging, og at myndighetene derfor utreder hvordan dette kan sikres. Som del av utredningen bør det blant annet vurderes:
 - hvilke avfallsforebyggende aktiviteter produsentene bør bidra til,
 - hvilke produkttyper slike aktiviteter er mest aktuelt for, og
 - hvordan ordningen bør forvaltes og finansieres, herunder om den kan inkluderes i de eksisterende ordningene for utvidet produsentansvar.
- Det innføres en avgift på deponering av avfall. Avgiften skal stimulere til redusert avfall til deponi og økt materialgjenvinning. Den kombineres med en særavgift på primære råstoff som sand, grus og pukk mv., som foreslått i kapittel 13.
- Myndighetene utarbeider veiledning eller forskrifter om når og hvordan ulike avfallsfraksjoner kan nyttiggjøres. Dette vil øke mengden avfall som blir forberedt til ombruk eller materialgjenvunnet og gi næringsaktører mer forutsigbarhet.
- Det innføres forsterkede virkemidler som bidrar til økt utsortering av avfall. Dette kan både være å øke bruken av differensiering av avfallsgebyrer i kommunene som bidrar til avfallsreduksjon og økt materialgjenvinning og ombruk, og forsterkede informative virkemidler slik som økt informasjon om kildesortering rettet mot både innbyggere og næringsliv. Dette kan for eksempel gjøres ved å understreke plikten til å informere i de utvidede produsentansvarsordningene.

Publikasjoner er tilgjengelige på:

www.regjeringen.no

Publikasjonskode: T-1599 B

Design og layout: Konsis

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

05/2025 – opplag 100