



Program for avfallsforebygging (Vedlegg til den nasjonale avfallsstrategien)

1 Innhold

1	Innhold	2
2	Bakgrunn.....	3
3	Nasjonale mål for avfallsforebygging.....	3
4	Avfallsforebyggende tiltak og virkemidler	4
4.1	Reduksjon av matsvinn.....	4
4.2	Forebygging av emballasjeavfall.....	5
4.3	Forebygging av bygg- og anleggsavfall	5
4.4	Forebygging av EE-avfall	6
4.5	Forebygging av tekstiler og tekstilavfall.....	7
4.6	Forebygging av farlig avfall.....	8
5	Generelle forebyggende tiltak og virkemidler	8
5.1	Pågående arbeid	8
5.2	Aktuelle avfallsforebyggende virkemidler	10
6	Sammendrag	11
7	Vedlegg til programmet for avfallsforebygging	12

2 Bakgrunn

EUs direktiv 2008/98/EF om avfall (rammedirektivet om avfall) stiller i artikkel 29 krav om at medlemsland skal utarbeide et nasjonalt program for avfallsforebygging. Programmet skal fastsette mål for avfallsforebygging og beskrive pågående og nye forebyggingstiltak og vurdere nytten av Kommisjonens eksempler på slike tiltak som er vedlagt rammedirektivet.

Hva er avfallsforebygging?

Etter EUs definisjon innebærer forebygging tiltak som gjøres før et stoff, materiale eller produkt har blitt avfall, og som reduserer:

- 1) mengden avfall, både total mengde og enkelte avfallstyper (**kvantitativ forebygging**)
- 2) de negative effektene av avfallet på miljøet og menneskers helse ved at avfallet ikke kommer på avveie og forsøpler (**kvalitativ forebygging**), eller
- 3) innholdet av skadelige stoffer i materialer og produkter (**kvalitativ forebygging**).

Avfallsforebygging kan bidra til å redusere negative miljøeffekter, som for eksempel utslipp av miljøgifter og klimagasser, i hele livsløpet fra framstilling av en råvare til behandling av avfallet. Hvor store utslippsreduksjoner vi får av avfallsforebygging i Norge, vil variere fra produkt til produkt. Forebygging kan føre til økt ressurseffektivitet som følge av redusert material- og vannbruk, energibesparelser ved produksjon og distribusjon - og dermed reduserte utslipp av klimagasser, miljøgifter og annen forurensning.

Avfallsforebygging kan redusere mengden avfall på avveie som kan føre til forsøpling både på land og i vann (marin forsøpling). Dette kan være skjemmende, føre til skade og ulempe for miljøet og på sikt gi betydelige økonomiske konsekvenser eksempelvis for fiskeri-næringen og turisme.

For mange avfallstyper er det slik at økt materialgjenvinning og bruk av gjenvinningsprodukter (sekundære råvarer) reduserer negative miljøeffekter. Derfor bidrar materialgjenvinning til (kvalitativ) avfallsforebygging, men på en indirekte måte. Materialgjenvinning er av denne grunn lite omtalt i det foreliggende programmet.

Økt avfallsforebygging kan også ha konsekvenser for sysselsettingen i Norge, både ved at det på sikt kan bli noe mindre behov for produksjon av råvarer, men samtidig ved økt utnyttelse av biprodukter i industrien og økt sysselsetting i tjenesteytende sektor gjennom økt utleie, reparasjonstjenester og ombruk av produkter.

3 Nasjonale mål for avfallsforebygging

Norge har et nasjonalt mål om å koble avfallsmengden fra den økonomiske veksten. Dette målet er i tråd med den overordnede målsettingen for et avfallsforebyggingsprogram i rammedirektivet om avfall. Indikatoren for dette miljømålet er den genererte avfallsmengden per år sett i forhold til økonomisk vekst målt i bruttonasjonalprodukt (BNP).

Den økonomiske veksten i Norge har vært høy de siste tjue årene, samtidig som det har vært en dobling av avfallsmengdene i perioden. I årene fram til 2008 økte mengden husholdningsavfall betydelig mer enn forbruket. De siste fem årene har derimot økningen i

avfallsmengden i snitt vært mindre enn økningen i forbruket, ifølge tall fra SSB¹. Årsakene til nedgangen er foreløpig ikke kjent.

I tillegg til det overordnede nasjonale målet, kan det settes mål for avfallsforebygging for mer spesifikke produktgrupper. Det er et mål om å halvere mengden matsvinn i Norge innen 2030, i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3. I ny emballasjeforskrift er det et krav om at bransjen skal arbeide for avfallsforebygging. Det nasjonale målet om stans eller vesentlig reduksjon av utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer, som gjelder blant annet for produkter, bidrar til kvalitativ avfallsforebygging.

4 Avfallsforebyggende tiltak og virkemidler

4.1 Reduksjon av matsvinn

Matsvinn er et høyt prioritert område innen avfallsforebygging og det er et stort potensial for å redusere matsvinn i Norge. Matavfall utgjør en stor del av husholdningsavfallet. Å redusere matsvinn, altså den delen av matavfallet som på et tidspunkt kunne vært spist, vil bidra til å redusere mengden avfall. Matsvinn i Norge er allerede på vei ned. I 2015 ble det kastet 42,1 kg nyttbar mat per innbygger per år, mot 46,3 kg i 2011. Dette er beregnet til å representere verdier for 20 milliarder kroner og utslipp av 978 000 tonn CO₂ ekvivalenter per år. Å unngå tap av mat vil bidra til å redusere utslipp av klimagasser, avrenning av viktige næringssalter og bruk av kjemikalier og ressurser, som for eksempel gjødsel. Det vil også være økonomisk lønnsomt for bedriftene og husholdningene å redusere matsvinnet.

Myndighetene og matbransjen inngikk 23. juni 2017 en frivillig avtale om å redusere mengden matsvinn som genereres i Norge. Med matsvinn menes her den nyttbare delen av mat som er produsert for menneskeføde, men som kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål. Avtalen er et nybrottsarbeid og unik i verdensammenheng. Arbeidet vil favne hele verdikjeden for mat og vil åpne for samarbeid på tvers i matkjeden. I avtalen slutter avtalepartene seg til FNs bærekraftsmål om 50 prosent reduksjon i matsvinn innen 2030.

Fra og med 1. juli 2016 ble levering av matvarer som gis bort til et veldedig formål fritatt for merverdiavgift. Endringen gjør det mer gunstig for matbransjen å gi bort matvarer som nærmer seg utløpsdato til et veldedig formål, istedenfor at maten kastes.

ForMat (2010-2015) var et samarbeidsprosjekt mellom bransjeorganisasjoner i mat- og dagligvarebransjen og relevante forskningsmiljøer. Myndighetene deltok som observatør og støttet også prosjektet økonomisk. Prosjektet kartla blant annet mengder og typer mat som ble kastet hos grossister, detaljister og forbrukere, samt årsaker til at mat kastes, drev kommunikasjon rettet mot forbrukere og nettverksprosjekter hvor bedrifter i utvalgte verdikjeder samarbeidet for å optimalisere kvalitet og redusere svinn gjennom verdikjeden. ForMat er videreført i Matvett.no og inkluderer nå også flere bransjer.

Aktuelt framtidig arbeid

I henhold til avtalen mellom myndighetene og matbransjen skal det arbeides med å utvikle statistikk og indikatorer for matsvinn samt å komme frem til egnete tiltak for de ulike leddene i matkjeden. Det skal gjennomføres systematisk kartlegging i alle ledd av matkjeden, i både private og offentlige bedrifter og også i forbrukerleddet. Dette er viktig for å følge utviklingen i mengden matsvinn opp mot reduksjonsmålet på 50 prosent.

¹ <https://ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/avfkomm>

Kartlegging er også i seg selv viktig for å finne gode tiltak mot matsvinn. Det skal også utarbeides nasjonal statistikk.

Det ligger et stort potensial for å redusere matsvinn hos forbrukerne som står for mer enn halvparten av matsvinnet. Både bransje og myndigheter skal utføre tiltak som kan bidra til at forbrukerne kaster mindre mat. Matbransjen "møter" forbrukeren i utsalgs- og serveringssteder og har en unik mulighet til å påvirke. Det finnes allerede en rekke tiltak som er rettet mot forbrukeren, som forskjellige pakningsstørrelser, småbrød, kampanjer som "ta en - betal for en", melkekartonger merket med "best før- ikke dårlig etter", samt apper for redistribusjon av overskuddsmat. Det pågår videre informasjonstiltak i regi av kommuner, frivillige organisasjoner, Matvett med flere. Matbransjen og myndighetene skal også samarbeide om å tilrettelegge for donasjon av overskuddsmat. Myndighetene og matbransjen følger opp avtalen i fellesskap og har jevnlig kontakt på flere samarbeidsområder.

Norske myndigheter, forskningsmiljøer og delvis også matbransjen, deltar i det internasjonale arbeidet med å redusere matsvinn i FN, OECD, EU og Nordisk ministerråd, inkludert i FNs mat-sikkerhetskomite (CFS) og i EUs plattform for matsvinn og ekspertgruppe om matsvinn. Arbeidet som har skjedd i regi av ForMat-prosjektet, og er videreført i Matvett, har vekket interesse internasjonalt.

4.2 Forebygging av emballasjeavfall

Reduksjonspotensialet for emballasjeavfall er **middels til lite**. Optimert design av emballasje er avgjørende for å redusere mengden emballasjeavfall. Det er viktig at mengden emballasje ikke reduseres så mye at produktet ikke beskyttes tilstrekkelig. Emballasjeavfall utgjør i overkant av 5 prosent av de totale avfallsmengdene i Norge. Hvor stor andel av dette som kan reduseres uten at det går utover beskyttelsen av produktene er usikkert. Mengden emballasje som er satt på det norske markedet har vokst betydelig de siste 20 årene, og var 760 000 tonn i 2014. I dette inngår ca. 930 millioner (om lag 14 000 tonn) plastbæreposer.

Et nytt kapittel om emballasjeavfall i avfallsforskriften omfatter et krav til forebygging av emballasjeavfall. Dette kravet er en videreføring av bransjens arbeid med forbedring av emballasjen (optimering).

Aktuelle framtidige tiltak

Forebygging og optimering av emballasjen vil føre til avfallsreduksjon, både ved å redusere mengden emballasje og mengden produkter som blir avfall før de når forbruker. Muligheter og omfang vil variere mellom de ulike emballasjematerialene. Det er i utgangspunktet lite som indikerer at trenden med økt mengde emballasjeavfall vil snu. Miljødirektoratet vil ha dialog med produsenter av emballasje om konkrete tiltak for avfallsforebygging. Krav til framstilling og sammensetning av emballasjen vil stå sentralt, og det vil fortsatt arbeides for at emballasjen får optimal utforming.

4.3 Forebygging av bygg- og anleggsavfall

Reduksjonspotensialet fra bygg- og anleggssektoren er **stort til middels**. Mengden bygg- og anleggsavfall har steget fra 1,2 millioner tonn i 2004 til omtrent 1,9 millioner tonn i 2012-2014. Andelen avfall fra bygging, rehabilitering og riving utgjør omtrent en tredjedel hver. Totalmengden er underestimert fordi det er en del anleggsavfall som ikke er med i statistikken i dag. SSB arbeider med å forbedre denne statistikken.

Arbeid med forebygging av bygg- og anleggsavfall må for nybygg gjøres i planleggings- og utbyggingsfasen. For eksisterende bygg bidrar ombruk av byggematerialer til forebygging av avfall. Byggteknisk forskrift (TEK10) har generelle bestemmelser om avfallsmengder. Byggverk skal sikres en forsvarlig og tilsiktet levetid slik at avfallsmengder over byggverkets livsløp begrenses til et minimum, og det skal velges produkter til byggverk som er egnet for ombruk og materialgjenvinning.

På lang sikt vil økt reell levetid på bygg være en viktig faktor for å redusere avfallsmengde og miljøpåvirkning over byggets levetid. God byggkvalitet, fleksible løsninger for bruk og planmessig vedlikehold er avgjørende. Miljødirektoratet og Direktoratet for byggkvalitet står bak kampanjen Sjekkhuset.no. På denne nettsiden presenteres 34 tips og råd til hvordan huseiere kan forebygge klimaskader på huset, som i praksis kan bidra til å forlenge levetiden til bygget.

Bransjen har etablert sertifiseringsordninger som BREEAM-Nor, og flere byggherrer og større entreprenørfirmaer har offensive interne mål for avfallsforebygging og kildesortering. Nasjonal handlingsplan for bygg- og anleggsavfall-nettverket har nedsatt en gruppe som jobber med avfallsforebygging. Mengden avfall som oppstår ved nybygging varierer med bygningstype, men også med bevissthet om avfallsreduksjon i planleggings- og utbyggingsfasen.

Aktuelle framtidige tiltak og virkemidler

Myndighetene vil samarbeide med bransjen for å spre gode eksempler på avfallsforebygging innenfor bygg- og anleggssektoren. Utover dette er det ikke foreslått virkemidler for kvantitativ avfallsforebygging, men tiltak for å øke materialgjenvinning for bygg- og anleggsavfall i lys av gjeldende krav i avfallsregelverket om 70 prosent materialgjenvinning av bygg- og anleggsavfall i 2020, vil vurderes. Det vil i tilfelle ha en indirekte effekt på både kvantitativ og kvalitativ avfallsforebygging.

Utvikling av enkle indikatorer for avfallsforebygging kan trolig synliggjøre at det er miljømessige- og økonomiske gevinster i avfallsreduksjon. Formidling av denne informasjonen gjennom bransjeforeninger kan stimulere til avfallsreduksjon både i prosjekteringsfasen og byggefasen. Samtidig kan kontrolltiltak som sikrer kvaliteten og levetiden for nye bygg være viktig.

4.4 Forebygging av EE-avfall

Avfallsforskriften kapittel 1 om elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) stiller krav om produsentansvar. Denne ordningen sikrer at EE-avfall leveres inn, håndteres miljømessig forsvarlig og ikke kommer på avveie. En del av EE-avfallet ombrukes og bidrar dermed til avfallsreduksjon. I tillegg regulerer EUs ROHS-direktiv, som er gjennomført i produktforskriften, bruk av farlige stoffer i EE-produkter.

Økodesigndirektivet regulerer elektriske-, elektroniske- og energirelaterte produkter, som utgjør en stor del av produktene vi omgir oss med i samfunnet i dag. Til nå har direktivet kun regulert produktets energibruk, men EU-kommisjonen foreslår i pakken om sirkulær økonomi å inkludere krav som bidrar til lengre levetid og økt mulighet for reparasjon, oppgradering og materialgjenvinning samt forbud mot planlagt foreldelse². Dette arbeidet er nærmere omtalt i Europakommisjonens arbeidsplan for økodesign for perioden 2016-2019 og har kommet i gang for enkelte produktgrupper.

² Planlagt foreldelse er innbygde mekanismer og egenskaper i et produkt som gjør at det får kortere livsløp, og dermed må erstattes av et nytt produkt.

Aktuelt framtidig arbeid

I forbrukerkjøpsloven har Norge en særlig streng garantiordning på fem år for noen produkter som er ment å fungere lengre enn to år, slik som mobiltelefoner og vaskemaskiner. Ordningen virker avfallsforebyggende fordi produsenter gis insentiv til å utvikle produkter som har lang levetid, og lar seg reparere ved reklamasjon. EU har en reklamasjonsrett på minimum 2 år, men det diskuteres endringer i garantiregelverket. Norske myndigheter følger dette arbeidet, og har som mål å sikre at revidert regelverk ikke fører til svekkede garantiordninger i Norge samtidig som det arbeides for at lignende ordninger gjennomføres i EU.

At det samles inn store mengder EE-avfall viser at folk er flinke til å levere inn EE-avfall til returordningen. Det er et stort potensial for avfallsforebygging gjennom tilrettelegging for reparasjon eller økning i levetiden til produkter.

4.5 Forebygging av tekstiler og tekstilavfall

Reduksjonspotensialet for tekstiler er **stort**. Mengden tekstilavfall fra private husholdninger i Norge er nesten fordoblet i løpet av de siste 20 årene. Beregninger utført av Statens institutt for forbruksforskning i 2012 viser at potensialet for avfallsforebygging gjennom ombruk av tekstiler er 24 000 tonn per år.

Tekstiler kan inneholde stoffer som er helse- og miljøskadelige, og i tillegg innebærer produksjon av tekstilene en stor miljøbelastning i produksjonslandene. I 2014 utarbeidet Nordisk ministerråd en nordisk handlingsplan som blant annet inneholder oppfølgingspunkter om mer bærekraftige tekstiler, mindre skadelige kjemikalier i tekstilene, økt ombruk og felles nordisk marked for brukte tekstiler og tekstilavfall. Som en oppfølging av denne rapporten har Nordisk Ministerråd bevilget midler til Stiftelsen Miljømerking i Norge for å gjennomgå kravstillingen og markedsmessige hindringer for økt etterspørsel etter svanemerkede tekstiler som har lavere innhold av farlige stoffer og er framstilt på en mindre miljøbelastende måte. Målet er å foreslå tiltak for å øke andelen svanemerkede tekstiler i markedet.

I de senere årene har varehandelen, ideelle organisasjoner, avfallsbransjen og andre norske aktører styrket arbeidet med innsamling av brukte tekstiler til ombruk og materialgjenvinning. I 2014 samlet Fretex og UFF inn i underkant av 25 000 tonn tekstiler. Ombruk av tekstiler forlenger brukstiden og utsetter dermed avfallsfasen. Dette reduserer avfallsmengdene samtidig som ombruk i en viss grad kan erstatte nykjøp.

Aktuelle framtidige tiltak og virkemidler

For å forebygge tekstilavfall er det viktig med velfungerende initiativer og ordninger, samt virkemidler som stimulerer til utleie, reparasjon, ombruk og redesign. I tillegg bør økt bruk hos første bruker være et mål. Miljømyndighetene ønsker å gå i dialog med produsenter/ importører av tekstiler, handelen, de frivillige innsamlerne og kommunene for å diskutere muligheter for forsterket innsats gjennom økt samarbeid. Hensikten med dialogen vil være å diskutere de viktigste utfordringene framover, bli enige om tiltak som kan iverksettes for å forebygge tekstilavfall og øke innsamlingen, samt finne ut av hva de ulike aktørene kan bidra med. Det vil blant annet være aktuelt å vurdere felles mål, ytterligere informasjonstiltak, eventuelle forsøk med alternative leveringsordninger, godkjenning av innsamlere, bedre tilrettelegging for innsamling mv., med mål om økt ombruk og materialgjenvinning av tekstiler.

Videre bør det støttes opp under EUs arbeid med regulering av kjemikalier som bidrar til at tekstiler får redusert innhold av helse- og miljøfarlige stoffer.

Arbeidet som deler av bransjen, ideelle organisasjoner og initiativer gjør for å forbedre produksjonsvilkårene i produksjonslandene i en miljøvennlig og rettferdig retning, fremme etisk og miljøvennlig mote og ombruk av klær, er viktig i denne sammenheng. Det bi- eller multilaterale samarbeidet som norske myndighetene har med produksjonslandene kan også bidra til å utvikle regelverket på miljøområdet og forbedre miljøstandardene i disse landene.

4.6 Forebygging av farlig avfall

Farlig avfall inneholder helse- og miljøfarlige stoffer, og må håndteres riktig, slik at miljøgifter ikke skal spres og hope seg opp i naturen. At det stilles krav til miljøgifter i produkter bidrar til å redusere innholdet av skadelige stoffer i produkter og gir dermed kvalitativ avfallsforebygging. Norge og EU har i stor grad felles kjemikalierregelverk.

Det blir produsert og omsatt stadig flere produkter, og mange av disse inneholder helse- og miljøfarlige stoffer. Økt kunnskap og større bevissthet om miljøgifter gjør også at nye stoffer og produkter blir klassifiserte som farlig avfall. Dette medvirker til at mengdene farlig avfall som oppstår kan øke. For å medvirke til å forebygge farlig avfall er det viktig at det utvikles mer miljøvennlige produkter. I tillegg vil produktutforming, for eksempel ved at deler av produktet som inneholder miljøgifter lett kan skilles fra og håndteres separat, også bidra til forebygging av farlig avfall. Andre generelle virkemidler, som bruk av miljømerking, miljøvennlige offentlige innkjøp samt økt kunnskap og forskning, kan også bidra til forebygging av farlig avfall. Slike virkemidler, som er relevant for forebygging av både farlig avfall og ordinært avfall, er nærmere omtalt i kapittel 5.

5 Generelle forebyggende tiltak og virkemidler

5.1 Pågående arbeid

5.1.1 Generelle krav til miljøgifter

Norge jobber med å redusere miljøgifter i produkter primært på europeisk nivå gjennom EUs kjemikalierregelverk REACH, det felleseuropeiske produktregelverket og biocidregelverket. Norge er aktive i arbeidet med avfall og kjemikalier under FNs avfalls- og kjemikaliekonvensjoner, som bidrar til å redusere miljøgifter i produkter og sørger for en miljømessig forsvarlig behandling av avfall.

5.1.2 Miljømerking

Et av tiltakene i vedlegget til rammedirektivet er å fremme troverdige miljømerker. Svanemerket og EU-blomsten brukes på nærmere 5 000 produkter i Norge. Merkene forvaltes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. For at produkter og virksomheter skal bli svanemerkede, må de tilfredsstille krav som bl.a. begrenser bruk og utslipp av farlige stoffer utover krav i gjeldende regelverk. Som del av arbeidet med sirkulær økonomi arbeider også EU med å fremme bruk av slike merker, som på sikt kan gi positive effekter for bruk av miljømerker i Norge.

5.1.3 Miljøvennlige offentlig innkjøp

Ny lov om offentlige anskaffelser pålegger fra 2017 statlige og kommunale oppdragsgivere å ta hensyn til miljøkonsekvenser over hele livsløpet til et produkt når de planlegger sine anskaffelser. Innkjøper kan velge å bruke krav og kriterier som virker avfallsforebyggende.

Dette er også omtalt i kapittel 7. Flere offentlige innkjøpere stiller i dag krav om at underleverandører skal ha et miljøstyringsystem. Noen miljøstyringsystemer har blant annet som mål at mengden avfall skal reduseres.

Forskriftene om offentlige anskaffelser inneholder også en ny og generell bestemmelse om miljøvekting. Der offentlige oppdragsgivere velger å bruke miljø som en del av tildelingskriteriene, bør miljøkriteriet som hovedregel vektet med minimum 30 prosent.

Regelverket alene sikrer ikke at offentlige anskaffelser blir mer miljøvennlige. Med nytt regelverk og utfordringer fra avfallspolitikken og ønsket om en mer sirkulær økonomi er det et stort behov for veiledning til oppdragsgiverne. Det er fra 2017 bevilget ekstra midler til en satsning i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) til arbeid med å styrke veiledning og kompetanse for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Dette arbeidet omfatter også avfallsforebygging. I tillegg arbeider EU-kommisjonen med veiledere om miljøhensyn i offentlige anskaffelser som vil bidra til økt kompetanse.

5.1.4 Økt kunnskap og forskning

Forskningsrådet har forskningsprogrammer som på sikt kan få betydning for avfallsforebygging. Programmet "Miljøforsk" skal blant annet støtte forskning på forbrugeratferd, avfallsminimering og miljøvennlige og ressurseffektive produkt- og avfallsløsninger. Næringsrettet forskning er også viktig, og programmet "Brukerstyrt innovasjonsarena" (BIA) finansierer prosjekter som skal gi høy verdiskaping både for de deltagende bedriftene og for samfunnet. I tillegg skjer det avfallsrelatert forskning tilknyttet nettverkene Avfallsforsk og Emballasjeforsk, som også kan bidra til avfallsforebygging.

Miljødirektoratet deltar i ulike avfallsrelaterte grupper under Nordisk Ministerråd som framskaffer økt kunnskap om avfallsforebygging, og forebygging av matavfall og tekstilavfall har vært prioriterte områder. Økt kunnskap er også omtalt i kapittel 7.

5.1.5 Krav som stimulerer til forebygging og ombruk i produsentansvarsordninger

Generelt vil en produsentansvarsordning bidra til kvalitativ avfallsreduksjon ved å hindre avfall i å komme på avveie. Noen produsentansvarsordninger og returselskaper stiller krav til design av produkter eller emballasje, men generelt har fokus vært på innsamling og miljøriktig behandling. Intensjonen bak utvidet produsentansvar som virkemiddel er at hver produsent er ansvarlig for miljøbelastningen fra sine produkter gjennom hele livsløpet, også som avfall. Dette innebærer blant annet at ordningen skal gi insentiver til å redusere innhold av helse- og miljøfarlige forbindelser i produktene, til lengst mulig levetid av produktene og til størst mulig ombruk og egnethet for materialgjenvinning. Returselskapene har mulighet til å differensiere vederlaget for å stimulere til dette, men det har til nå skjedd i liten grad.

Som del av arbeidet med sirkulær økonomi har EU-kommisjonen foreslått minimumskriterier for utvidet produsentansvar. Dersom EU vedtar slike kriterier, vil innføring av egnede insentiver kunne skje i større grad enn i dag og bidra til reduserte avfallsmengder. Produsentansvaret for kasserte kjøretøy og EE-avfall bidrar til ombruk av henholdsvis bildeler og elektronikk. Sju vektprosent av et bilvrak går til direkte ombruk, mens ca. to vektprosent av elektroniske produkter som leveres til returordningen, går til ombruk som hele apparater. Dette utgjør kun en andel av elektronikken som ombrukes, siden mye omsettes brukt uten å bli levert til returordningen.

Dersom design av produkter skal påvirkes, må det arbeides internasjonalt for å påvirke relevant EØS-regelverk og standarder. For de fleste produsentansvarsordningene er

produsent basert i andre land enn Norge, og det norske markedet utgjør en svært liten andel av totalmarkedet. Da er det ikke effektivt å regulere dette nasjonalt. Det er viktig at EU-regelverk for produsentansvar og økodesign i større grad enn i dag retter krav mot design av produktene, og miljømyndighetene vil arbeide for dette.

5.1.6 Differensierte avfallsgebyrer

Kommunen har anledning til å differensiere avfallsgebyret som husholdningene må betale for avfallsinnsamlingen. På denne måten kan kommunene stimulere til avfallsreduksjon, for eksempel ved å gi redusert gebyr for redusert størrelse på avfallsbeholderen. Dette er et virkemiddel flere kommuner benytter seg av. Ny teknologi som gjør det mulig å veie avfallet som samles inn, kan bidra til å ytterligere redusere mengdene husholdningsavfall.

5.1.7 Biprodukter

I industrielle prosesser kan det oppstå biprodukter som ikke er mulig å utnytte for den aktuelle produksjonsbedriften, men som kan være et nyttig råstoff for andre bedrifter. Ved å omsette biproduktet på denne måten, utnyttes det i videre produksjon i stedet for å måtte kasseres som avfall. En slik praksis kan gi både reduserte avfallsmengder og økonomiske besparelser og har fått et økt fokus i industrien. Det er likevel viktig å være klar over at biproduktene kan inneholde forurensninger som det må tas hensyn til.

5.1.8 Statistikk

God statistikk over avfallsmengder er viktig for å kunne komme fram til treffsikre tiltak og virkemidler innen avfallsforebygging og følge utviklingen over tid. Statistisk sentralbyrå (SSB) arbeider med å forbedre statistikken, blant annet ved å ta i bruk plukkanalyser av restavfallet. På den måten vil totalmengdene for de enkelte avfallsfraksjonene komme tydeligere fram. Myndighetene vil i tillegg prioritere arbeid med å utvikle indikatorer for avfallsforebygging. Matsvinn skal kartlegges i hele verdikjeden fra primærnæring til forbrukerleddet, noe som vil gi grunnlag for å utarbeide nasjonal statistikk.

5.2 Aktuelle avfallsforebyggende virkemidler

5.2.1 Miljøavgifter

Miljøavgifter skal prise miljøbelastende aktiviteter og på den måten motivere enkeltpersoner og bedrifter til mer miljøvennlig adferd. Miljøavgifter kan dermed bidra til avfallsforebygging. Noen produkter har en særlig stor klima- og miljøbelastning ved råvareuttak, produksjon og transport, slik som for eksempel tekstiler og elektriske og elektroniske produkter. Grønn skattekommissjon vurderte ulike nye miljøavgifter, men har ikke foreslått noen avgifter som direkte bidrar til avfallsforebygging.

5.2.2 Stimulering til mer ombruk

Nettsider og nettapplikasjoner for salg og kjøp av brukte produkter, ombruksbutikker og god tilgjengelighet til kommunale gjenvinningsstasjoner gjør det enklere for folk å selge eller gi bort produkter til ombruk. Enkeltstående tilfeller av salg av personlige eiendeler fra privatpersoner er avgiftsfritt. Vi har indikasjoner på at det er en økende trend å levere gjenstander til ombruk, for eksempel på kommunale ombruksstasjoner, og samtidig tar allmennyttige og ideelle organisasjoner initiativ til byttedager og kampanjer som setter fokus på ombruk. Veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner, eller "frivillige organisasjoner", betaler ikke merverdiavgift for arrangementer som loppemarkeder eller enkeltstående og kortvarige salgsauksjoner.

5.2.3 Stimulering til reparasjon

Det er mange eksempler på at det er billigere å kjøpe nytt enn å reparere produkter. Den lave prisforskjellen mellom reparasjon og nykjøp reflekterer ikke ressurs- og miljøbelastningene ved produksjon. Tilrettelegging for økt reparasjon av produkter, for eksempel ved å gjøre reparasjon billigere, vil forlenge brukstiden på varer og dermed forebygge avfall.

5.2.4 Tjenesteyting, deling og utleie

Leie og tjenester som stimulerer til bedre utnyttelse og deling av produkter, kan erstatte nykjøp i husholdninger og næringsliv. En gressklipper, snøfreser eller annet verktøy er i bruk bare tidvis i løpet av året. Mange, spesielt i byene, bruker bilen kun ved store innkjøp, eller når de skal på fritidsreiser. Økt utleie og deling av produkter og tjenester kan føre til mindre produksjon og forbruk av varer og kan derfor virke avfallsforebyggende.

I tradisjonell varehandel tjener produsent/selger/leverandør penger på å selge så mange produkter som mulig. Produsenter som tilbyr tjenester og funksjoner gjennom utleie vil ha interesse av at produktene varer lengst mulig. Et eksempel kan være utleie av verktøy, eksempelvis slipemaskiner til gulv, noe som allerede skjer. En produsent, som legger til rette for utskifting av slitedeler og oppgradering av verktøyet, kan leie ut denne i en lengre tidsperiode. Et annet eksempel kan være utleie av klær, for eksempel festkjoler, alpinutstyr og annet utstyr som ofte brukes få ganger. Økt bruk av utleie kan føre til behov for mindre produksjon og kan derfor virke avfallsforebyggende.

Delingsøkonomien bidrar til at vi utnytter eksisterende ressurser bedre, og kan bidra til reduserte utslipp fra produksjon og avfallsbehandling. Ifølge EU kan delingsøkonomien teoretisk bidra med over 500 milliarder Euro årlig til økonomien i EU ved at eiendeler utnyttes bedre. Utvalget regjeringen satte ned for å vurdere delingsøkonomiens muligheter og utfordringer (Delingsøkonomiutvalget) beskriver delingsøkonomi slik: «Et sentralt kjennetegn ved aktivitetene som her omtales som delingsøkonomi, er at en tredjepart formidler kontakt mellom tilbyder og etterspørter. Tredjeparten opererer som en plattform der tilbyder og etterspørter kobles». Det er ifølge utvalget oftest snakk om en digital plattform.

En høyere grad av delingsøkonomi vil ikke automatisk redusere den totale mengden produkter kjøpt eller konsumert i en økonomi. En endring som frigjør en del av folks disponible inntekt kan i noen tilfeller føre til at de bruker disse nye «frigitte» midlene til å øke forbruket av andre produkter.

6 Sammendrag

Bedre utnyttelse og lengre levetid av produkter reduserer avfallsmengdene, gir lavere utslipp fra avfallsbehandlingen og reduserer behov for uttak av nye råvarer. Dermed reduseres klima- og miljøbelastningen uten at nivået på økonomien og levestandarden senkes. Det pågår allerede mye arbeid rettet mot kvantitativ og kvalitativ forebygging, men det er nødvendig med nye tiltak og virkemidler for å frakoble økning i avfallsmengdene fra den økonomiske veksten slik det nasjonale målet legger opp til.

Matsvinn og tekstiler er prioriterte områder for avfallsforebygging fordi disse har stort reduksjonspotensial. Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn legger rammene for hvordan myndighetene og bransjeorganisasjonene jobber med dette. Matsvinnet i Norge skal halveres innen 2030. Det må reduseres i hele verdikjeden for mat, i både offentlige og

private bedrifter og hos forbrukerne. Mange tiltak er igangsatt allerede. Når det gjelder tekstiler vil miljømyndighetene gå i dialog med produsenter og importører av tekstiler, handelen, frivillige innsamlere og kommuner for å diskutere mulighetene for forebygging av tekstilavfall og økt innsamling til ombruk og materialgjenvinning.

For å redusere avfallsmengdene i Norge vil det hjelpe på veien om en flytter forbruket over til økt deling, utleie, ombruk og reparasjoner av produkter, framfor nykjøp. Dette kan opprettholde nivået i økonomien uten at levestandarden senkes. Det kan være aktuelt å vurdere virkemidler som stimulerer til økt reparasjon og ombruk fremfor nykjøp.

7 Vedlegg til programmet for avfallsforebygging

Nytten av Kommisjonens eksempler på tiltak som er vedlagt rammedirektivet om avfall.

Eksempeltiltak fra vedlegg IV	Oppfølging i Norge
1. Planleggingstiltak eller andre økonomiske virkemidler for å fremme effektiv bruk av ressurser.	<ul style="list-style-type: none"> • Bransjeavtale om reduksjon av matsvinn • Initiativ overfor tekstilbransjen, frivillige aktører med flere om å forebygge tekstilavfall
2. Fremme forskning og utvikling (på området for å oppnå renere og mer ressursvennlige produkter og teknologier, samt spredning og bruk av resultatene av slik forskning og utvikling).	<ul style="list-style-type: none"> • Forskningsrådet har forskningsprogrammer med relevante problemstillinger, men det tar tid før forskningsresultater får praktisk betydning. • Nordisk Ministerråd har utarbeidet flere rapporter som øker kunnskapsgrunnlaget for å forebygge tekstilavfall
3. Utvikling av effektive og meningsfulle indikatorer (for de miljøbelastningene som er knyttet til produksjon av avfall, med sikte på å bidra til forebygging av avfallsproduksjon på alle nivåer, fra produksammenligninger på fellesskapsplan via tiltak fra lokale myndigheter til nasjonale tiltak).	<ul style="list-style-type: none"> • Det skal kartlegges matsvinn i hele verdikjeden, som vil gi grunnlag for å sette i gang gode tiltak og for å måle reduksjon i matsvinn. • Nordisk arbeid med Product Environmental Footprint (PEF), produkters miljøfotavtrykk, et verktøy for sammenligning av produkters miljøbelastning.
4. Fremme av økologisk utforming (systematisk integrering av miljøaspekter i produktutforming med sikte på å bedre produktets miljøprestasjon i hele produktets livssyklus).	<ul style="list-style-type: none"> • Pågående revidering av økodesigndirektivet der det etter hvert vil stilles krav som bidrar til avfallsforebygging, blant annet informasjon om hvordan et produkt kan repareres.
5. Informasjon om teknikker for avfallsforebygging (med sikte på å legge forholdene til rette for gjennomføring av beste tilgjengelige teknikk i industrien).	<ul style="list-style-type: none"> • Industritillatelse fra statlige myndigheter vektlegger minimering av ressursbruk, og utnyttelse av biprodukter som reduserer avfallsmengdene fra industri.
6. Organisering av opplæring av vedkommende myndigheter med hensyn til å legge inn krav til avfallsforebygging i tillatelse i henhold til rammedirektiv om avfall og direktiv 96/61/EF (industriutslipp).	<ul style="list-style-type: none"> • Fagsamlinger, styringsdialog og seminarer mellom fylkesmenn og Miljødirektoratet bidrar til opplæring av relevante myndigheter.

<p>7. Tiltak for å forebygge avfallsproduksjon ved anlegg som ikke omfattes av direktiv 96/61/EF. (Der dette er hensiktsmessig kan slike tiltak omfatte vurderinger av eller planer for avfallsforebygging).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beskrevet under punkt 5.
<p>8. Holdningskampanjer eller økonomisk støtte, støtte til beslutningstaking eller annen støtte til næringslivet. (Slike tiltak vil trolig være særlig effektive når de er rettet mot og tilpasset små og mellomstore bedrifter, og når de virker gjennom etablerte virksomhetsnettverk).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innovasjon Norges støtte til næringslivet. • Holdningskampanjer i regi av frivillige organisasjoner, kommuner og bransjen. • Difi veileder kommunene om miljøvennlige offentlige anskaffelser.
<p>9. Bruk av frivillige avtaler, forbruker-/produsentpaneler eller sektorvise forhandlinger for at relevante virksomheter eller industrisektorer fastsetter sine egne planer eller mål for avfallsforebygging eller for å forbedre produkter eller emballering som krever mye ressurser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Norge har gjennom flere år benyttet seg av frivillige avtaler, der resultatene følges opp systematisk, for eksempel bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn. • Produsentansvarsordninger for emballasje og EE-produkter.
<p>10. Fremme troverdige miljøstyringsordninger</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EMAS (EU Eco-Management and Audit Scheme) • ISO 14001 • Miljøfyrtårn
<p>11. Økonomiske virkemidler som insentiver for miljøvennlige innkjøp eller innføring av en obligatorisk forbrukerbetaling for bestemte varer eller emballeringselementer som ellers ville vært gratis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Innført merverdiavgiftsfritak for matdonasjon
<p>12. Holdningskampanjer og informasjon rettet mot offentligheten generelt eller mot en særlig gruppe forbrukere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Miljødirektoratet har bevilget tilskudd til gode prosjekter for å informere og engasjere enkeltmenneske til miljøvennlig atferd, for eksempel tilskudd til Naturvernforbundets kampanje "Ta vare på det du har" og den nordiske klesbyttedagen.
<p>13. Fremme troverdige miljømerker</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Svanemerkets kampanje om bevisstgjøring, samt myndighetenes råd om å bruke Svanemerket.
<p>14. Avtaler med industrien, som for eksempel produktpanel lik de som gjennomføres innenfor rammen av EUs integrerte produktpolitikk, (eller med detaljister om tilgangen til informasjon om avfallsforebygging og til produkter med mindre miljøvirkning).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Miljøforum er et årlig seminar for miljø-/HMS-ansvarlige hos bedrifter som har utslippstillatelse fra Miljødirektoratet. Forumet er et samarbeid mellom Miljødirektoratet og Norsk Industri og legger det til rette for god dialog mellom industrien og miljømyndighetene.

<p>15. I sammenheng med offentlige organer og bedrifters innkjøp, integrering av kriterier for miljø- og avfallsforebygging i anbudsinnbydelser og kontrakter, (tilpasset håndboken om miljøvennlige offentlige innkjøp, offentliggjort av Kommisjonen 29. oktober 2004).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ny lov om offentlige anskaffelser pålegger offentlige virksomheter å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning • Det er fra 2017 bevilget ekstra midler til en satsning i Direktoratet for forvaltning og IKT til veiledning for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Dette arbeidet omfatter også avfallsforebygging.
<p>16. Fremme ombruk og/eller reparasjon av relevante kasserte produkter eller av deres bestanddeler, (særlig ved bruk av opplysningstiltak, økonomiske tiltak, logistiske tiltak eller andre tiltak, som for eksempel støtte til eller oppretting av akkrediterte reparasjons- og ombrukssentre og -nettverk, særlig i tett befolkede regioner).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det vurderes løpende aktuelle virkemidler.