

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår ref.:

Deres ref.: 15/5418

Oslo, 09.03.2016

Høringsuttalelse – NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet

Vi viser til Finansdepartementets invitasjon til å gi innspill til «NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet». Avfall Norge er en bransjeorganisasjon for avfallsbransjen, og våre medlemmer er blant annet kommunale og private avfallsselskaper.

Grønne skatter i en sirkulær økonomi

Avfall Norge hilser arbeidet med å dreie skatter og avgifter i retning av forurensere betaler-prinsippet og dermed sette pris på klimautslipp og uttak av råvarer. EU-kommisjonen lanserte i 2011 et veikart for et ressurseffektivt Europa og i desember 2015 en pakke for sirkulær økonomi. Her identifiserer EU blant annet behovet for at Europa sikrer en mer ressurseffektiv utnyttelse av råvarene som ligger i avfallsressurser. En rekke mål og virkemidler lanseres i den sirkulære pakken som nå er til behandling i EU-parlamentet. Blant annet er det foreslått mål om 65 % ombruk og materialgjenvinning av alt avfall fra husholdninger og lignende innen 2030 (60 % innen 2025).

En viktig premiss for å få på plass en sirkulær økonomi er at sekundærråvarer basert på avfallsressurser for minst like gode konkurransevilkår som jomfruelige råvarer. Avfall Norge mener utvalget har gjort en god jobb i å se på slike tiltak, men mener det kunne vært identifisert enda flere områder og virkemidler for å dreie Norge mot et grønt skifte.

Utvidet produsentansvar

Å gi produsenter og importører ansvaret for å nå gjenvinningsmålene har vært et virkemiddel Norge har tatt i bruk med god erfaring siden tidlig på 1990-tallet. På denne måten blir ansvaret for å nå målene innen avfall og gjenvinning lagt på produsent/importør og kostnaden for de tiltakene som er nødvendige kan legges på forbrukeren gjennom kjøp av produkt/tjeneste og ikke gjennom renovasjonsgebyret, som gir små insentiver til forbruksendring. Nå lanserer EU minimumskriterier som vil gjøre det lettere å videreutvikle ordningene i Norge og utvide på andre produktområder. Utvalget har selv foreslått produsentansvar på spillolje.

Avfall Norge mener utvidet produsentansvar er et virkemiddel som burde vurderes nærmere i sammenheng med en grønn avgifts- og skattepolitikk.

Om de enkelte forslagene -kommentarer sortert etter kapitler i rapporten.

Kapittel 3.3.2 Andre miljøavgifter - Avgift på nitrogen og fosfor fra mineralgjødsel

Det er prisverdig at rapporten også tar for seg mulige miljøavgifter for å hindre tap av fosfor og nitrogen. Dette mener vi det bør jobbes videre med og Avfall Norge har vært med på å ta initiativet til at det lages en fosforplattform i Norge etter modell fra den Europeiske fosforplattformen og lignende initiativ i f.eks Tyskland, Nederland og Sveits. Dette resulterte i [rapporten «bedre utnyttelse av fosfor»](#) fra Miljødirektoratet 16. juni 2015.

Vi støtter kommisjonens forslag om at det innføres avgift på nitrogen i mineralgjødsel (s 16), men mener det også bør innføres for fosfor. Fosfor er en kritisk/begrenset råvare (ble satt på EUs liste over kritiske råvarer i 2014). Vi vet nå at en av de største kildene til fosfor som i dag går tapt, er fosfor som følger med slam fra fiskeoppdrettsanlegg, samt tap av fiskefor. Dette er beregnet til 9.000 tonn fosfor / år. I tillegg til at dette er den største enkeltkilden til gjenvinnbar fosfor, som i dag ikke utnyttes, så er dette også en svært verdifullt råvare til biogassproduksjon.

Vi mener derfor at man her bør vurdere flere mulige tiltak, som f.eks:

- Avgift (restriksjoner) for utslipp av ubehandlet fiskeslam fra oppdrett
- Avgift på importert soya / palmeolje til hav- og landbruk
- Krav til innblanding av sekundær / gjenvunnet fosfor i all handelsgjødsel

Slike avgifter vil kunne være svært treffsikre som virkemiddel for å finne mer bærekraftige kilder til protein og fett. Den vil gjøre det mer lønnsomt å dyrke utmark i Norge og la dyrene gå mer på beite fremfor å stå på bås. Den samfunnsøkonomiske gevinsten vil være betydelig i form av vern av kulturlandskap, turisme osv. Her bør man kunne se på modeller ala Sveits ([NRK Brennpunkt 16.2.16](#)). Avgiften vil stimulere til forskning og utvikling, noe som er i gang på NMBU /Nibio med prosjektet «[Foods of Norway](#)», samt skape et marked for disse produktene.

Vedr overgjødsling (kap 4.5.5) med for stor tilførsel av næringssaltene fosfor og nitrogen samt organisk materiale og jordpartikler, så må regelverket endres (gjødselvarerforskriften), for å stimulere mer bruk av biogjødsel fra humangjødsel (slam), matavfall og annet biologisk opphav. I tillegg vil en avgift på kunstgjødsel gjøre det interessant å lage balanserte organiske gjødselprodukter. Det bør også vurderes om en differensiering av spredearealene på ubehandlet og behandlet husdyrgjødsel kan brukes som et insentiv for å fremme økt produksjon av biogass i tråd med stortingsmelding om klimatiltak i landbruket. Dette vil kunne løse problemet med for høye konsentrasjoner av f.eks fosfor i områder med stor dyretett som på Jæren ved at f.eks husdyrgjødsel samles inn til biogassproduksjon, og det produseres en fosforrik (balansert) biogjødsel som selges i områder med mangel på fosfor (østlandet). [Minorga vekst](#) er eksempel på et selskap som har begynt med dette, men som møter utfordringer pga svært billig (avgiftsfri) konkurrerende kunstgjødsel i Norge.

Vi deler imidlertid ikke synspunktet til Kommisjonen på side 23: «*I prinsippet burde det også vært avgift på nitrogen i husdyrgjødsel*». Bruk av husdyrgjødsel er en naturlig resirkulering av næringsstoffer og en stor ubenyttet ressurs til biogassproduksjon med stor direkte og indirekte potensial for verdiskaping i Bioøkonomien.

Avgiftspolitikken for veitransport

Kapittel 6.3.3.1 Kjøretøy- og drivstoffavgifter

Fokuset for en grønn avgiftsomlegging bør være å gjøre de utslippsfrie og fornybare alternativene konkurransedyktige, men samtidig vurdere eksternalitetene ved type transport (individbasert bilisme kontra kollektivtransport).

Vi mener det er spennende at kommisjonen vurderer alternativer til dagens veibruksavgift på drivstoff (GNSSbasert veipricing). Dette åpner opp for en langt mer presis pricing av kostnadene ved veitransport både med hensyn til utslipp av klimagassutslipp, utslipp til lokalt miljø (NOx, svevestøv og partikler), støy og slitasje på vei som vi nå vet er største kilde til mikroplast i havet (Miljødirektoratet 2015) samt samfunnets kostnader ved ulykker. Det er viktig at avgiften differensierer med hensyn til type biler og drivstoff, noe det ser ut til at kommisjonen legger opp til.

Kommisjonen skriver (s 19): Den nye veibruksavgiften utvides til å omfatte alle typer drivstoff, herunder biodrivstoff og gass. Vi mener dette kan være fornuftig så lenge avgiften differensieres med hensyn til drivstoffets reelle utslipp og bærekraft. For at det skal satses tyngre på biogass i Norge behøves det langsiktighet for investeringer og en må ta hensyn til behovet for investeringer i ny infrastruktur. Fritak eller differensiert veibruksavgift er sentralt i dette.

Kapittel 6.3.4.1 Engangsavgift

I tabellen 6.4 (Beregnet engangsavgift for et utvalg eksempelmodeller. Avgiftsnivå i 2015) er det tatt med en rekke eksempler på hvordan dagens engangsavgifter slår ut på ulike biltyper. Her savner vi at dere tar med gassbiler.

Regjeringen har ambisiøse mål for biogass i Norge. I oktober 2015 kom [Regjeringen med sin biogasstrategi](#) hvor Statsråd Sundtoft bl.a. skriver i innledningen:

«Det er et betydelig potensial for biogassproduksjon fram mot 2020 og potensialet vil øke ytterligere etter det. Jeg mener dette tilsier at det bør legges til rette for økt produksjon og bruk av biogass i Norge. Biogass bør være en del av det pågående, langsiktige arbeidet med å omstille Norge til et lavutslippssamfunn.»

Under drøfting av virkemidler, punkt 6.3.2, sier rapporten:

«Eventuelle avgiftsendringer vil bli vurdert i de årlige budsjettproposisjonene, som en oppfølging av den **helhetlige gjennomgangen av kjøretøyavgiftene** og i oppfølgingen av den **grønne skattekommisjonen** som nylig er nedsatt. Grønn skattekommisjon skal fremme forslag til grønne skatteskipt som vrir beskatningen mot miljøskadelige aktiviteter, og skal slutføre sitt arbeid innen 1. desember 2015. Flere av disse prosessene kan også få betydning for produksjon og bruk av biogass i Norge.»

Vi savner at grønn skattekommisjon ser på engangsavgiftene og mulighet for å stimulere økt bruk av biogass, i lys av denne strategien.

Etter at det i 2016 innføres full veibruksavgift på naturgass har det åpnet opp for å revurdere engangsavgiften på gassbiler som kan gå på biogass. Man risikerer altså ikke lengre at en slik avgiftslette vil føre til subsidiering av fossil naturgass. Man kan nå målrettet stimulere biogass som drivstoff også til privatbiler.

I dag er en (bio)gassbil dyrere i innkjøp enn en ren bensin eller diesebil. Da sier det seg selv at salget av slike biler er svært begrenset. Det er vanskelig for publikum å forstå at en slik bil som går på et svært bærekraftig og miljøvennlig drivstoff skal være dyrere enn fossilbil.

Vi ber derfor om at Grønn skattekommisjon tar med behovet for å stimulere innkjøp av gassbiler gjennom en lettelse av engangsavgiftene.

Kapitel 6.4.6 Avgifter på drikkevareemballasje

Grunnavgiften på emballasje har hatt som intensjon å favorisere ombruksemballasje. Dette har fungert i mange år, men utviklingen har de siste årene gått i feil retning og bruken av engangsemballasje er snart enerådende. Grunnavgiften er således ikke relevant lenger, og det kan hevdes at den ikke har fungert etter forutsetningene.

Miljøavgiften for drikkevareemballasje dekker i utgangspunktet kun forsøpling i naturen, ikke forbrenning eller deponering av emballasjen. En rekke miljøanalyser viser at materialgjenvinning gir bedre ressursutnyttelse og reduserte energibruk og klimautslipp i forhold til forbrenning med energiutnyttelse. Det er i dag ingen eller få insentiver i avgiftssystemet til å dreie emballasjeavfallet mot mest mulig materialgjenvinning. Forbrenning av emballasjeavfall med energigjenvinning er sidestilt i ved beregning av returandeler for emballasjematerialer. For å skille på gjenvinningsformene, kan avgiftsgrunnlaget utvides til også å gjelde for emballasjeavfall som ikke går til materialgjenvinning. På den måten ville både innsamling av emballasjeavfall og ressursoptimal materialgjenvinning av dette avfallet blitt premierte.

Avfall Norge støtter kommisjonen i vurdering om at avgiftsfritaket som inntreffer ved 95 pst. ikke gir intensiver til å samle inn drikkevareemballasje utover dette, men vil påpeke at det i realiteten er svært krevende å komme opp i så høye nivåer. Resultater av en lang rekke plukkanalyser av restavfallet fra husholdninger i norske kommuner tilsier at det fortsatt havner betydelige strømmer emballasjeavfall i restavfallet.

Kap 7.2.1.3 Utslipp fra avfallsdeponier

Avfall Norge støtter vurderingen at det ikke anbefales avgift på deponering av avfall eller utslipp fra avfallsdeponier.

Avfall Norge vil samtidig påpeke at det er behov for oppfølging og vurdering av miljøbelastninger som deponering av avfall gir. Utvalgets anbefaling baserer seg på reduksjon av metangassutslipp de kommende år og pålegg om oppsamling og faking av metangass. Utfordringen ligger i at effektiv oppsamling og eventuell rensing av metanutslippene fra deponier i hovedsak krever kompetanse og prioritering hos deponiansvarlig. Juridiske vedtak som forurensningsmyndighetene stiller om etablering av deponigassoppsamling og lignende gir ingen garanti for en optimal oppsamling. Avfall Norge savner en mer framoverlent tilnærming til å finne insentiver for å redusere klimabelastningene fra norske deponier som ellers vil fortsette å slippe ut metangass i flere tiår og vil minne om at det gjennom deponiavgiften fram til 2015 ble innbetalt flere milliarder kroner til staten for å kompensere for miljøbelastningene ved deponering.

Kap 7.2.3.1 Utslipp fra omdisponering av areal

Vi støtter utvalgets anbefaling om at det innføres en CO₂-avgift på klimagassutslipp fra omdisponering av større arealer, for eksempel avskoging, drenering, grøfting og nedbygging av

myr samt uttak av torv. Vi vet at uttak av torv fra myr er skadelig for både lokalt og globalt miljø. Virkemidler for å hindre torvuttak er svært viktig. Det finnes gode miljøvennlige alternativ til torv, i form av kompost fra fornybare kilder som matavfall, hage, park og skogsavfall mm.

Man kan også se for seg flere tiltak:

- Egen torvavgift for omsatt torv i Norge
- Innblandingskrav kompost / andre fornybare råvarer, i omsatt jord og vekstmedier (tilsvarende omsetningspåbud for biodrivstoff)

Vi viser i denne forbindelsen til rapporten «[Fossil jord](#)» utarbeidet av Framtiden i våre hender i 2015, samt brev sendt fra Avfall Norge, Sabima og Framtiden i våre hender til KLD 3. februar 2016 (kan ettersendes). I brevet ber vi at Regjeringen kommer opp med en plan for å fase ut bruken av torv fra myr. I Storbritannia har en slik plan ført til reduksjon av bruken av torv med ca 50% på få år.

Kap 7.2.3.2 Utslipp fra forbrenning av avfall

Kommisjonen foreslår å innføre en CO₂ avgift på ikke-kvotepliktig avfallsforbrenning. Avfallsforbrenning er eksplisitt unntatt kvoteplikt i EUs kvotedirektiv. Formålet med kvotedirektivet er å få bruken av fossil energi over til fornybar energi. Et avfallsforbrenningsanlegg sin fremste oppgave er å destruere avfall på en hygienisk og miljømessig god måte, ikke å produsere energi. Avfallsforbrenningsanleggene utnytter likevel energien som frigjøres fra avfallet til å produsere el- og varme, og utnytter på denne måten en ressurs som ellers ville gått tapt. Men forbrenningsanleggene rår ikke over sammensetningen av det avfallet som sendes til forbrenning. Muligheten til å påvirke sammensetningen av det restavfallet som skal til energiutnyttelse ligger hos avfallsbesitter (husholdninger/kommune/næringslivet) og produsent/importør. Disse vil bare i liten grad få insentiver og muligheter til å endre sammensetning ved en CO₂-avgift på avfallsforbrenning.

En kan tenke seg at en CO₂-avgift på forbrenning gjør alternative tiltak, som avfallsforebygging, mer fornybare produkter og alternativ avfallshåndtering som materialgjenvinning mer lønnsom i konkurranse med avfallsforbrenning med energiutnyttelse. Imidlertid er det i en rekke rapporter dokumentert at prisingen av avfallsforbrenningstjenester foregår i et skandinavisk/Nord-Europeisk marked. Norge transporterer allerede om lag en tredjedel av alt restavfall til Sverige, Avfall Norge har dokumentert at dette i hovedsak skyldes ulikheter i rammebetingelser for energiutnyttelse mellom de to land. Innføring av avgifter på norsk avfallsforbrenning vil derfor kunne ha som en sannsynlig konsekvens at prisingen på tjenesten ikke endres vesentlig, men at mer avfall behandles i utenlandske anlegg. Dette vil medføre betydelig mer transport og mindre fjernvarmeproduksjon i Norge med de ulemper det har for miljøet og energiforsyningssikkerheten.

En generell CO₂ avgift på forbrenning av avfall vil derfor være lite målrettet med tanke på å redusere fossile CO₂ utslipp. Tidligere undersøkelser (Mepex) i forbindelse med evaluering av bortfallet av forbrenningsavgiften i 2010 viste at avgiften hadde liten effekt på utslippet av CO₂.

En avgift nærmere kilden til utslippet, for eksempel avgift på (bruken av) de fossile produktene vil trolig ha større effekt på CO₂-utslipp fra avfallshåndtering.

Kap 7.5 Forsøpling

Utvalgets anbefaling om videre utredning vedrørende miljøkostnader fra forsøpling som kan representere et miljøproblem støttes, for øvrig vises det til uttalelse fra Hold Norge rent. Vurderingen om at mesteparten av den marine forsøplingen skyldes utslipp utenfor Norge er bare delvis riktig, det er fortsatt betydelige mengder som har norske kilder. For eksempel er det betydelig forurensing i norske vassdrag.

Plastbæreposer brukes i mange kommuner som avfallspose. Samtidig kan også disse posene dreies over til å bli mer fossilfri (basert på gjenvunnet eller fornybar plast).

Kap 8.2.1 Kommunale avfalls- og avløpsgebyr

Utvalget gir en beskrivelse av hvordan kommuner velger å differensiere renovasjonsgebyrene for å bidra til mer avfallsreduksjon og økt gjenvinning av avfall og hvordan kommuner har valgt å fordele inndekkingen av selvkostområdet på renovasjonsgebyrer og brukerbetaling. Anbefaling som utvalget gir «Kommunene bør utforme renovasjonsavgiften på en måte som hindrer søppel fra å havne i naturen.» og som sikter til at brukerbetaling på gjenvinningsstasjoner medfører mer forsøpling i naturen, er oppmerksom på ulempen å ta bort betalingen ved levering på gjenvinningsstasjoner kan gi ved at incentivet for å redusere avfallsproduksjonen blir mindre, men tar ikke opp andre ulemper som for eksempel rettferdighetshensynet ved at de som aldri eller lite benytter seg av gjenvinningsstasjoner må betale for en tjeneste de ikke bruker. Eller at gratis mottak på gjenvinningsstasjoner kan virke imot hensikten med å differensiere renovasjonsgebyret. Andre gode grunner for brukerbetaling på gjenvinningsstasjoner kan være hensynet til likebehandling mellom husholdningskunder og næringskunder, samt en bevisstgjøring på avfallsproduksjonen i betalingsøyeblikket. Farlig avfall er lovbestemt gratis for husholdninger å levere på gjenvinningsstasjoner, så utvalgets anbefaling ville ikke ført til mindre farlig avfall på avveie. Klima- og miljødepartementet har til vurdering en endring i Forurensingsloven som skal tillate kommuner å innføre et eget oppryddingsgebyr fra alle eiendommer i kommunen for å ta hånd om forsøpling og herreløst avfall. Dette er heller ikke kommentert av utvalget.

Med vennlig hilsen

Nancy Strand
Avfall Norge