



Klima- og miljødepartementet - KLD

Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Vår referanse: 20/02310-1  
Arkivkode: 0  
Saksbehandler: Jørn Inge Dørum,  
Deres referanse:  
Dato: 11.09.2020

## Innspill fra KS om nasjonal strategi for sirkulær økonomi

KS viser til invitasjonen til å komme med innspill til regjeringens arbeid med den nasjonale strategien for sirkulær økonomi.

Denne strategien vil i stor grad kunne innvirke på kommunesektorens arbeid med egne og nasjonale klima- og bærekraftmål. Derfor er det viktig for KS å få formidlet noen overordnede synspunkter som vi mener bør inngå i en slik strategi.

Med Klimakur 2030 er det frambrakt et godt kunnskapsgrunnlag for økt satsing på fornybare, og dermed sirkulære, løsninger innen flere av kommunesektorens ansvarsområder, ikke minst for kollektivtransporten. I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om arbeidsområder og prinsipielle spørsmål som ble mindre inngående behandlet i Klimakur.

### Hvordan nå målet for materialgjenvinning?

Avfallsbehandling er et slikt tema. Som ansvarlig for innsamling og behandling av alt husholdningsavfall tar kommunesektoren hånd om 23 prosent av alt avfall her i landet. Hvordan dette arbeidet foregår vil derfor virke inn på oppnåelsen av nasjonale målsettinger.

En slik målsetting er at vi skal ha 65 prosent materialgjenvinning fra norsk avfall i 2035. Dette vil innebære mellom en dobling og en tredobling av dagens gjenvinningsgrad. Når vi vet at det fortsatt ikke finnes et marked for flere av materialene som håndteres i offentlige og private avfallsanlegg, er det behov for nye og mer gjennomgripende tiltak.

Skal gjenvinningsmålet nås, vil det etter KS' oppfatning være vanskelig å komme utenom et utvidet produsentansvar hvor det stilles krav til produkters utforming og innhold. Når for eksempel et plastlaminat kan inneholde flere lag med forskjellige plastprodukter som er støpt sammen, vil ikke disse kunne skilles ut igjen til nye råvarer. Syntetiske tekstiler er et annet produkt det er vanskelig å materialgjenvinne. Returte likeså.

I Deloitte's «Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi, Delutredning 2» slås det fast at «det er en utfordring at mange produkter produseres på en måte som gjør at de ikke egner seg for materialgjenvinning. I samme rapport påpeker Deloitte at dagens regelverk er utformet for å regulere aktiviteter i en lineær økonomi og at den sirkulære økonomien fordrer en helt ny tilnærming til hvilke krav som må settes. Etter KS' oppfatning er et utvidet produsentansvar, slik vi allerede har for eksempel for

elektronikk, et eksempel på et nytt, nødvendig krav. Norske myndigheter bør arbeide både med å få på plass felle europeiske krav for dette og med å implementere slike krav her hjemme.

Det må også skapes et marked for de sekundære råvarene som gjenvinnes. I dag er det ofte enklere og billigere å bruke primære råvarer, slik at det trolig bare er gjennom regulatoriske tiltak at det kan skapes tilstrekkelig etterspørsel etter resirkulerte materialer. Ett slikt regulatorisk tiltak kan være offentlige krav om at bestemte produkter skal inneholde en viss andel sekundære råvarer.

Trolig må det komme på plass både et utvidet produsentansvar og nye regulatoriske krav om bruk av sekundære råvarer hvis målsettingene om materialgjenvinning skal oppnås.

En tredje forutsetning må også komme på plass. Ny utsorterings- og gjenvinningsteknologi må tas i bruk for at avfall som nå går til deponi og forbrenning skal kunne materialgjenvinnes. Som det vises til i delutredning 1 av Deloitte kunnskapsgrunnlag, varierer utsorteringen av for eksempel plast kraftig med hvilke teknologiske løsninger som velges. Det vil kreves betydelige investeringer over store deler av landet for å komme opp på et akseptabelt nivå. Samtidig må det drives teknologiutvikling for få enda høyere gjenvinning. Etersom kommunesektoren har ansvaret for å håndtere alt husholdningsavfall her i landet, gjør dette at det er viktig at den har tilgang til de samme finansieringsmekanismene som private avfallsselskaper. Alle vil være tjent med at det er en høy gjenvinningsgrad, også i offentlig sektor.

Etersom flere norske produsenter av gjenvinningsteknologi er teknologisk ledende, vil slike offentlige investeringer også bidra til økt norsk grønn konkurransekraft.

Deloitte påpeker for øvrig i delutredning 2 at støtten som returselskapene gir for håndtering av plast ved kommunale sentralsorteringsanlegg ikke dekker de fulle kostnadene ved slike anlegg. Sagt på en annen måte: De kommunale avfallsselskapenes abonnenter betaler en del av returselskapenes offentlig pålagte kostnader. Returselskapene må derfor pålegges å dekke sin del av de reelle kostnadene. Nødvendigheten av dette framgår også av at «prisen for å sende restavfall til sentralsortering er til tider høyere enn (for) å sende til forbrenning», slik Deloitte konstaterer.

Investeringer i moderne gjvinningsløsninger vil ofte også forutsette tilgang til tilstrekkelige avfallsvolumer. Interkommunale selskaper kan bidra til dette. Regelverket for disse selskapenes virksomhet kan imidlertid være en barriere for samling av tilstrekkelige volumer. Som et eksempel på strukturelle barrierer for en sirkulær verdikjede for plast skriver Deloitte: «Det er usikkerhet rundt hvilket handlingsrom anskaffelsesregelverket gir eksisterende sentralsorteringsanlegg til å motta restavfall fra andre kommuner som ikke har eierskap i anleggene». Dette er usikkerhet statlige myndigheter bør avklare. KS kan ikke se at dagens regelverk her er tilpasset en sirkulær økonomi.

### **Behov for lovendring**

Som KS har påpekt flere ganger, senest i forbindelse med avfallsmeldingen, kan det også stilles spørsmålstejn ved hensiktsmessigheten av at de vanlige kommunale avfallsselskapene bare har eierskap til husholdningsavfall. Dermed må tilsvarende avfall fra for eksempel en skole eller et idrettsanlegg, begge i kommunalt eie, håndteres separat som en kommersiell aktivitet.

I bygg med både boliger og annen virksomhet må det også opereres med parallelle avfallsstrømmer i ett og samme bygg.

Det problematiske ved dette blir spesielt tydelig der det finnes underjordiske avfallsanlegg for sentral innsamling. Det vil være dårlig samfunnsøkonomi å ha flere slike anlegg parallelt. KS håper derfor at regjeringen også vil vurdere spørsmålet om håndtering av husholdningslignende avfall i forbindelse med utformingen av den nasjonale strategien for sirkulær økonomi. Loven om avfallshåndtering av 2004 førte

til en oppsplitting av avfallsstrømmene. Med de sterke kravene til gjenvinning, som vil forutsette bruk av ny, kostbar teknologi og større avfallsvolumer, er det behov for å samle avfallsstrømmene igjen. Oppsplittingen av avfallsstrømmene utgjør dessuten et konkret hinder for økt offentlig-privat samarbeid i arbeidet med å omstille oss til en sirkulær økonomi.

Etter KS' oppfatning er det også behov for å få framskaffet en oversikt over hvilke avfalls- og ressursstrømmer som faktisk finnes. Det vil være mest rasjonelt om staten tar på seg denne oppgaven. I en rapport til regjeringen om biogass og sirkulær økonomi fastslo Miljødirektoratet at det kan lages og brukes mer biogass i Norge. Samtidig påpekte direktoratet at det det må komme på plass nye virkemidler for å få vekst i biogassmarkedet.

Etter KS' oppfatning må fordelene med sirkulær ressursbruk vektlegges sterkere i de virkemidlene som er aktuelle for kommunale selskaper som produserer eller bruker biogass. En slik vridning vil kunne bidra til større bruk av biogass fra husholdningsavfall, annet biologisk avfall, avløpslam og husdyrgjødsel gjennom kommunale selskaper.

### **To sider av samme sak**

Som vi tidligere var inne på i dette innspillet, er det nær sammenheng mellom arbeidet med en sirkulær økonomi og arbeidet med å nå klima- og bærekraftmål. Disse målsettingene er tett sammenvevd, slik at de må ligge til grunn for en felles strategi og felles arbeidsplaner.

Dette gjør at kommunesektorens ansvar som lokal og regional planmyndighet og lokal og regional samfunnsutvikler har stor betydning for omstillingen til en sirkulær økonomi. Som arealmyndighet kan kommunesektoren bidra til mindre transportbehov og mer effektiv og klimariktig bruk av lokale ressurser. Som samfunnsutvikler og tjenesteleverandør kan den ta nye initiativer som både bidrar til å lukke konkrete ressurs sirkler og skaper økt bevissthet blant innbyggerne om nye løsninger. Ett eksempel på dette er ombrukssentralene/-butikkene som enkelte kommuner nå får på plass.

Målet for alle slike løsninger må være både å få faset ut bruk av fossil energi og få redusert bruken av knappe ikke-fornybare råstoffer betraktelig, gjennom økt ressurseffektivitet og lavere forbruk. Her kan det oppnås mye gjennom aktiv bruk av egen innkjøpsmakt. Økt vektlegging av produktenes holdbarhet og brukstid og strengere krav til at produktenes utforming og materialsammensetning, slik at de kan repareres eller gjenvinnes, vil være viktige tiltak. For å få tilstrekkelig effekt, må de imidlertid være felles for en stor gruppe innkjøpere. Også bruk av innkjøpsmakten er derfor et eksempel på at omstillingen til en mer sirkulær økonomi krever økt samarbeid mellom forvaltningsnivåene og mellom offentlige og private aktører.

Slikt samarbeid er også helt avgjørende på andre områder som vil kunne bidra til grunnleggende omstillinger. Byvekstavtalene, samarbeid om omstillingen til utslippsfri kollektivtrafikk og samarbeid om innovasjoner gjennom Leverandørutviklingsprogrammet er tre eksempler på det. KS håper derfor at drøfting av og forslag til konkrete samarbeidsløsninger også vil være en del av den nye nasjonale strategien.

KS ser gjerne at det konkretiseres i strategien hvordan kommunesektorens roller og virkemidler kan utnyttes i større grad og hvordan staten kan styrke kommunesektorens virkemidler og bidrag, slik det gjøres i Klimakur-rapporten.

Lasse Hansen  
Adm. direktør

Helge Eide  
Områdedirektør

