

Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 DEP  
0030 OSLO

Dato: 14.09.2020

Deres referanse: Vår referanse: Saksbehandler: Håkon Jentoft  
16/02704-9 Org.enhet: Stab Utvikling  
(Oppgis ved henvendelse) Tlf.:

Arkivkode:  
574

## NASJONAL STRATEGI FOR SIRKULÆR ØKONOMI - INNSPILL FRA OSLO KOMMUNE

**Oslo kommune mener faggrunnet tatt frem av Deloitte i tre delutredninger i 2020 styrker grunnlaget for utarbeidelse av en nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Oslo kommune savner en omtale av offentlig sektors rolle. Det er også en metodisk svakhet ved å gjennomføre en bransjeanalyse for potensiale for sirkulær økonomi fordi ulike bransjer påvirker hverandres muligheter for å etablere sirkulære løsninger. Oslo kommune savner en tydeligere gjennomgang av virkemidler og tiltak tidlig i verdikjeden og mener utredningene i for stor grad vektlegger avfallsfasen. Oslo kommune støtter vurderingene av behov for gjennomgang av produsentansvaret i Norge.**

Renovasjons- og gjenvinningsetaten (REG) viser til nyhetsmelding fra Klima- og miljødepartementet 17.06.2020 vedrørende oppfordring til å gi innspill til regjeringens arbeid med nasjonal strategi for sirkulær økonomi og underlagsrapport fra Deloitte publisert samme dag samt rapport om barrierer som ble publisert i uke 34. REG inngir faglig innspill på vegne av Oslo kommunen, på delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001 sak 218, byråds vedtak av 03.07.2001 sak 1360, og byråden for miljø og samferdsels vedtak av 01.08.2001.

En nasjonal strategi for sirkulær økonomi innebærer blant annet at fokus flyttes fra avfall til design og produksjon og bruksfase. Det er i stor grad industrien og varehandelen i Norge som sitter med nøkkelen til en sirkulær økonomi. Delutredning 1 fra Deloitte til Klima- og miljødepartementet viser etter vårt syn, riktig retning. I tillegg har avfallsbransjen et ansvar for å utvikle nye og bedre løsninger for kildesortering, bedre logistikk og bedre sortering som leverer kvalitetsråvarer til industrien. Det er imidlertid industrien som må sørge for at produkter som sendes ut på markedet, er laget av gjenvunnet materiale, lar seg ombruke, reparere eller materialgjenvinne, og det er industrien som etterspør de samme materialene som de har produsert, til ny produksjon.

Delutredning 2 tar for seg barrierer i fire utvalgte bransjer. I utredningen kommer det frem interessante barrierer i de fire bransjene. Samtidig viser utredningen svakhetene ved å analysere en bransje isolert. Ideen med den sirkulære økonomien er at beslutninger og rammebetingelser for ett ledd eller en bransje påvirker muligheter og valg i neste ledd. F.eks. er varehandel og bygge- og anleggsnæringen nært knyttet sammen der flere av barrierene påpekt i den ene bransjen har eller får innflytelse på barrierer i den andre. Bransje analyse som metode gir verdifull informasjon, men gir ikke det fulle bilde for barrierer for en sirkulær økonomi. Barrieren er påpekt på s. 6 i delutredning 2 som en strukturell barriere.

Delutredning 3 foreslår virkemidler for å utløse potensial for sirkulær økonomi i Norge. Oslo kommune er positive til de fleste forslagene fra utrederne og har gir utfyllende kommentarer senere i vårt innspill. Det er imidlertid en mangel med anbefalingen at de konsentrerer forslagene om virkemidler for å legge til rette for tilbaketaking av produkter og materialer fremfor å foreslå virkemidler som stimulerer bransjer og foretak i å utvikle sin forretningsstrategi i en sirkulær retning. Det er viktig å stimulere alle virksomheter til å gjennomgå

hvordan beslutninger tatt i virksomheten påvirker egne leverandører og kunder, og også avfallsfasen til et produkt.

Vi ber om at den nasjonale strategien anerkjenner kommunene og ikke minst de store byene som viktige aktører. Oslo kommune er blant landets største innkjøpere, arealplanleggere, byggherre og avfallsprodusenter. Vi sitter på kunnskap og virkemidler som blir viktige i den omstillingen som vi skal igjennom.

Oslo kommune har gjennom flere år arbeidet med å ta i bruk sirkulære ideer og prinsipper i utforming av kommunens tjenesteproduksjon og politikk. Oslo kommune ønsker å bruke sirkulær økonomi til å nå ambisiøse miljømål for kommunen. Gjennom arbeid på ulike tjeneste områder er det identifisert barrierer og muligheter for å arbeide mot en sirkulær økonomi. Barrierene er på kommunalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Oslo kommune har derfor deltatt i arbeid både nasjonalt og i Europa, bla. gjennom EUs Urban Agenda Partnerskap for sirkulær økonomi<sup>1</sup> og EUROCITIES by nettverk. Oslo kommunes innspill er basert på erfaringer og identifisert behov fra kommunens eget arbeid i Oslo og gjennom internasjonalt samarbeid. Oslo kommune har utviklet både anskaffelsesstrategi (2017) og Framtidens forbruk - strategi for bærekraftig og redusert forbruk 2019 - 2030<sup>2</sup> (Forbruksstrategien), i tillegg til at det arbeides med ny avfallsstrategi og strategi for sirkulær økonomi. Alle disse tar opp i seg viktigheten av sirkulære prosesser. I tillegg har Oslo kommune vedtatt Handlingsplan mot plastforurensning i Oslofjorden 2019 – 2020<sup>3</sup> (Handlingsplan mot plastforurensning), som også tar for seg forbruks- og avfallsaspekter ved plast.

## Bruk av ressurser

I delutredning 3 anbefaler Deloitte å forbedre data knyttet til material- og avfallsstrømmer og å digitalisere og gjøre tilgjengelig data. Forbruket av ressurser har tredoblet seg i verden de siste 50 årene<sup>4</sup>. Delrapporten fra Deloitte berører denne utfordringen gjennom analyser av bransjer i Norge. Analysen er grundig og gir viktig kunnskap om potensialet for effekter av omlegging til sirkularitet i ulike bransjer. I tillegg til en slik bransjeanalyse, er det behov for en nasjonal analyse fordelt på ulike materialer der både materialstrøm og miljøpåvirkning vurderes. Hensikten med en slik analyse er først og fremst å finne frem til potensiale for å redusere bruk av ressurser gjennom å analysere både bransjer og materialer. En materialstrømsanalyse vil også gi informasjon om hvor brukte ressurser befinner seg, f.eks. i produkter, infrastruktur, bygninger osv, noe som etter Oslo kommunes vurdering er viktig for å sikre at ulike materialer kan bli gjort tilgjengelig for nye brukere. Et annet resultat av en materialstrømsanalyse er muligheten for å lage et ressursbudsjett, både nasjonalt og lokalt.

Beslutninger på ulike punkter i verdikjeden påvirker i begge retninger, mot både leverandører og kunder, og både næring og forbrukere/innbyggere. En isolert bransjeanalyse får derfor ikke frem potensialet for å redusere ressursbruk og miljøpåvirkning. Dette er omtalt i Deloitte rapporten, men må komme tydeligere frem i den nasjonale strategien. Eksempel på sammenhenger mellom bransjer er offentlige anskaffelser og hvordan offentlig sektors kjøp av varer og tjenester påvirker og påvirkes av bransjene omtalt i rapporten. I tillegg er samhandling, som ikke er direkte kjøp og salg i et marked, også sentralt.

I mange regioner i Europa er vann en begrenset ressurs. Samtidig er tilgang på rent vann en forutsetning for vårt samfunn. Partnerskapet for sirkulær økonomi identifiserte flere barrierer i eksisterende EU regelverk for en mer effektiv bruk av vannressurser. Partnerskapet utarbeidet et posisjonsnotat om ombruk av vann fra renseanlegg som innspill til EUs revidering av regelverk for vann og avløpsrensing. EU kommisjonen vedtok et eget direktiv om ombruk av vann<sup>5</sup>, i 2019. Vann er ikke generelt en kritisk ressurs i Norge, men det er muligheter for en mer effektiv bruk av vann. Oslo kommune ber departementet vurdere vann som en ressurs som omtales i strategien.

<sup>1</sup> Som ledd i EUs arbeid med oppfølging av FNs bærekrafts mål undertegnet EUs medlemsland (og Norge) Pact of Amsterdam der medlemsstatene, EU kommisjonen med flere opprettet 14 partnerskap for identifisering og forslag til løsning på barrierer innen lovverk, finansiering og kunnskap på viktige politikk områder. Oslo har ledet partnerskapet for sirkulær økonomi.

<sup>2</sup> [Framtidens forbruk - strategi for bærekraftig og redusert forbruk 2019 - 2030](#)

<sup>3</sup> [handlingsplan mot plastforurensning i Oslofjorden 2019 – 2020](#)

<sup>4</sup> Deloitte 2020 - Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi | Delutredning 1 – Potensial for økt sirkularitet

<sup>5</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2018/0337/COM\\_COM\(2018\)0337\\_EN.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0337/COM_COM(2018)0337_EN.doc)  
x



I tillegg til analysene over anbefaler Oslo kommune at departementet ser nærmere på en ressursanalyse med utgangspunkt i avfall slik det er gjennomført for Hovedstadsregionen i Danmark<sup>6</sup>. Analysen ser nærmere på hvilke avfallsstrømmer som er de viktigste, og de miljømessige fotavtrykk av avfallstypene, blant annet at selv om elektronikkavfall er en relativt liten avfallsstrøm har den et massivt miljømessig foravtrykk. Dessuten ser analysen på hvilke materialer som gir den største miljøbesparelse per kilo som materialgjenvinnes relativt til å anvende nye materialer.

Utførte analyse og nye analyser bør utformes på en slik måte at det er mulig for kommuner/regioner å hente informasjon til tilsvarende analyser lokalt. Flere norske kommuner/regioner ønsker å utforme lokale strategier for sirkulær økonomi. Nasjonalt datagrunnlag og metode kan gjøre det langt lettere for kommuner å utføre dette arbeidet.

I delutredning 2 fremhever Deloitte at dagens system (eller manglende system) er en strukturell barriere for en mer sirkulær økonomi. Oslo kommune vil påpeke at ulike løsninger for kildesortering og oppsamling av avfall ikke nødvendigvis er et hinder for bedre utnyttelse av ressursene i avfall. Det kan imidlertid være en barriere at det er strengt skille mellom husholdnings- og næringsavfall krever separat håndtering av avfall med lik karakter pga krav i ulike regelverk.

Delutredning 2 beskriver en barriere knyttet til geografisk spredning og små avfallsvolumer. Oslo kommune vil påpeke at kommunenes ansvar for innsamling av avfall fra alle husstander legger til rette for større volumer kan hentes på færre steder i hele landet. Men vi deler synet på at små volumer kan være en barriere for å etablere infrastruktur for behandling i Norge.

Delutredning 2 gjør et «Dypdykk – Barrierer for en sirkulær verdikjede for plast». Oslo kommune vil påpeke at gjenvunnet plast i mange tilfeller er dyrere som råvare enn plast. Et mulig virkemiddel kan være en avgift på primære råvare av plast. Bruk av avgift på råstoff til plastproduksjon er vurdert som et virkemiddel i EU<sup>7</sup> og generelt anbefalt som virkemiddel i Delutredning 3 av Deloitte.

Oslo kommune støtter Deloitte sin anbefaling i delutredning 3 om å etablere en styringsmodell og arkitektur for datadeling i en sirkulær økonomi.

### Offentlig anskaffelser, drift og prosjekter

Deloitte påpeker at offentlig sektor bruker over 500 milliarder kroner på offentlige innkjøp hvert år. Samspillet mellom tjenesteproduksjon utført av det offentlige og ulike leverandører vil være svært viktig for å utvikle en sirkulær økonomi. Som Norges nest største offentlige innkjøper har Oslo kommune stor innkjøpsmakt og gode muligheter til å bidra til økt sirkulær økonomi gjennom sine anskaffelser. I Oslo kommunes anskaffelsesstrategi, som skal legge grunnlaget for at kommunens anskaffelser bidrar til å gjøre Oslo til en grønnere, varmere og mer skapende by, står det at:

*Kommunen skal gå i bresjen for stadig mer resirkulering, gjenbruk og deling. Det skal legges til rette for størst mulig ombruk og materialgjenvinning.*

*Kommunen skal beregne leveransens kostnad ut fra et livssyklusperspektiv. Klima- og miljøavtrykk og ressursbruk i hele levetiden - fra produksjon, forbruk og til avfallsfasen - skal i størst mulig grad inngå i beregningen, og legge føringer for hvilke løsninger som blir valgt.*

Oslo kommunes vedtatte Forbruksstrategi og Handlingsplan mot plastforurensing legger føringer for kommunens anskaffelser. I tråd med «Forbruksstrategien» skal kommunen redusere materielt forbruk gjennom anskaffelser ved bl.a. å fremme behovsvurderinger, og å prioritere produkter som har komponenter av gjenvunnet materiale, lang levetid, garantiordninger, reparasjonsmuligheter, returordninger og gjenvinnbarhet. I Handlingsplan mot plastforurensning står det bl.a. at kommunen skal vurdere om det skal stilles krav til bruk av gjenvunnet plast der dette kan gi gode og mer miljøvennlige løsninger/produkter, og legge til rette for størst mulig ombruk, materialgjenvinning, resirkulering, gjenbruk og deling.

<sup>6</sup> Dakofa m. fl. CIRKULÆRE MULIGHEDER I AFFALDSSYSTEMET Affaldsanalyse af hovedstadsregionen

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)



Til dette arbeidet trenger Oslo støtte fra en nasjonal strategi med utvikling av kunnskap og forslag til virkemidler og tiltak på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og for ulike næringer i Norge. Oslo kommune ber derfor departementet se nærmere på hvordan nasjonale, regionale og lokale rammebetingelser kan utvikles for å:

- Tilrettelegge for bruktmarked og markeder for vedlikehold, reparasjon, oppgradering, reservedeler, redesign og fornyelse av produkter som spiller en nøkkelrolle i sirkulær økonomien.
- Identifisere hvilke barrierer markedsaktørene står ovenfor og formulere målrettede tiltak som styrker konkurransekraften til aktører som muliggjør forlenget produktlevetid slik Deloitte peker på.
- Redusere barrierer for sirkulære forretningsmodeller som sikrer lang produktlevetid ved å se på hvilke konkrete hindringer produkt-tjeneste modeller og forretningsmodeller som baserer seg på delingsøkonomi står ovenfor og hvordan dette kan avhjelpes.
- Bidra til at funksjon og kvalitetsmessige egenskaper fremfor antall år et produkt har vært i bruk blir avgjørende for markedsverdien.
- Styrke konkurransekraften til produkter med lang garantitid, høy kvalitet, lang holdbarhet og velutviklet returordning med mål om å prioritere produkter som er egnet til å dekke behovet over lang tid, med god holdbarhet og mulighet for oppgradering, reparasjon og redesign, ombruk og materialgjenvinning.
- Følge opp oppfordringen i Deloitte om å øke etterspørsel etter sekundære råvarer (gjenvunnet materiale generelt og plast spesielt), styrke sekundære materialers konkurransekraft og bidra til økt stabilitet i markedet. Bidra til at innholdet av gjenvunnet- og bærekraftig fornybart materiale i produkter, komponenter og materialer lar seg dokumentere/verifisere ved å fremme standarder og etterprøvable dokumentasjon som viser materialsammensetning og tilhørende miljøegenskaper.
- Tilrettelegge for at overskuddsutstyr i offentlige virksomheter som ikke kan ombrukes internt kan tilgjengeliggjøres og ombrukes gjennom leverandørmarkedet. Herunder klargjøre offentlig sektor sin anledning til å selge/videreformidle brukt utstyr, komponenter og materialer til andre offentlige, private eller frivillige aktører.
- Gi tilgang til nødvendig arealer for bedrifter som tilbyr delingstjenester innenfor mobilitet og bruk virkemidler slik at offentlige og private innkjøpere etterspør slike løsninger. Øke volumet av fylleinfrastruktur for biodrivstoff laget av lokale avfallsressurser.
- Fremme økt gjenbruk av masser i bygg- og anleggsarbeid. Mangel på areal for mellomlagring og rensing av masser, samt regelverket for gjenbruk av lett forurensede masser er barrierer som bør adresseres. Økt gjenbruk av masser reduserer tungtransport og vil gi store gevinster i form av reduserte transportkostnader og klimagassutslipp. Oslo premierer leverandører som kan redusere sin massetransport i bygg og anleggskontrakter.

Statlige veiledere for sirkulære anskaffelser kan være et virkemiddel for å få til en slik foregang, eksisterende veiledere bør styrkes og videreutvikles. Oslo kommune støtter anbefaling i Delutredning 3 om nasjonale krav om en viss andel innblanding av sekundære råvarer i produkter og økt fokus på vektning av miljø i offentlige anskaffelser.

## Bygg- og anlegg

Oslo kommune er enig i Deloitte's konklusjon om at bygge- og anleggssektoren er en viktig bransje for omlegging mot en sirkulær økonomi. Norge bruker store mengder ressurser inn i infrastruktur og bygg. Hvordan miljøvirkningen kan reduseres gjennom sirkulær tankegang blir svært viktig. Det er også et økt potensiale for bedre håndtering av avfall og tilrettelegging for ombruk. Deloitte's inkludering av ombruk, som har stort potensiale for både klimagassutslipp og effektiv ressursbruk, samt det å ta vare på eksisterende bygg, er viktig.

Bransjen peker stadig på statlige og kommunale myndigheters rolle som premissleverandører og pådrivere i utviklingen av en sirkulær økonomi, noe som igjen kommer klart frem i utreders arbeid. Dette ansvaret ønsker Oslo kommune å ta. Vi har tidligere pekt på at kommunene bør få større handlingsrom til å styre byggeprosjekter i retning av økt ombruk og sirkulære løsninger spesielt, og til å stille klima- og miljøkrav i plan- og byggesaker generelt.

Dette kan med fordel komme mer tydelig frem i kunnskapsgrunnlaget, særlig i oversikten over mulige virkemidler for bygg- og anleggsnæringen i delrapport 3. Fra kommunenes side vil det være viktig å kunne

- stille spesifikke krav til bruk av klima- og miljøvennlige materialer, eksempelvis ved å innføre en maksimal klimabelastning for byggematerialer
- stille tilleggskrav i plan- og byggesaksbehandlingen, eksempelvis adgang til å:

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



- avslå rivesøknader og kreve ombruk av eksisterende bygningsmasse
- kreve tilrettelegging for ombruk og formålsendring i alle byggeprosjekter
- kreve ombruk av byggematerialer- og komponenter

Oslo kommune ber om at departementet tydeliggjør Plan- og bygningsregelverket m.m. slik at man reduserer usikkerhet omkring kommunenes handlingsrom til å stille slike krav.

Oslo kommune har i Forbruksstrategien utarbeidet flere punkter for å utvikle sirkulær bygg- og anleggsvirksomhet. Blant punktene i strategien er:

- Å gjøre sirkulære løsninger til en standard i kommunens bygge- og anleggsprosjekter gjennom strenge krav til sortering og materialgjenvinning.
- Stille krav om 90 prosent sorteringsgrad på kommunens bygge- og anleggsplasser og minst 70 prosent materialgjenvinningsgrad.
- Bystyret ber byrådet innføre en strengere rivepolitikk i byutviklingen, for å legge til rette for at flere bygg rehabiliteres i stedet for at det rives og bygges nytt.

Oslo kommune vil bemerke at skjerpede krav fra EU er helt avgjørende for at kommunens mål innen bærekraftig og sirkulær areal og byutvikling. Det er positivt at bygg og anlegg er en av de prioriterte produktgruppene i EUs handlingsplan. Oslo kommune etterlyser norsk oppfølging gjennom statlige føringer og hjelpemidler for å kunne stille nødvendige krav for å nå klima- og miljømålene. Oslo kommune har et økende fokus på gjenbruk og materialvalg i utbyggingsprosjekter, og vi trenger sterkere virkemidler for å kunne stille krav om bruk av klimavennlige og sirkulære løsninger. Kommunene har i dag begrensede muligheter til å stille krav til gjenbruk, utover minstekravene i lov og forskrift.

Oslo kommune ber om en vurdering av hvordan ombruk av byggematerialer kan gjøres mer effektivt og mindre kostbart. Byggevarerforskriften og EUs byggevarerforordning stiller strenge dokumentasjonskrav ved omsetning av ombruksmaterialer. Dette kan gjøre det kostbart og tidkrevende å velge ombruksløsninger.

Vi vil også understreke, som omtales i rapporten om barrierer, viktigheten av lokaler, lagring og områder som settes spesielt av til å bedrive ombruk, i tillegg til de regulatoriske hindringene. Det er også viktig at byggherrer som kommuner legger inn ombruk som del av strategisk planlegging, både i renovering, riving og nybygg, inkludert kompetansebygging i alle ledd.

Som beskrevet innledningsvis i dette innspillet, er bygg- og anleggsbransjen et ledd i en verdikjede. Samspillet med andre bransjer som prosess industrien og varehandelen er avgjørende for å utvikle sirkulær løsninger i byggebransjen. Som en av landets største byggherrer kan Oslo kommune bidra til å utvikle samarbeidet mellom bransjer i verdikjeden. Inkludert hvordan sikre at prosessindustrien får tilgang på utsorterte ressurser fra bygg og infrastruktur (barriere beskrevet på s. 18 i delutredning 2).

## Forbruk

Privat og offentlig forbruk er ikke omtalt i Deloitte sin delrapport 1. Både private og offentlige virksomheter leverer produkter og tjenester til privat og offentlig forbruk. Forbruker perspektivet er derfor viktig for å kunne designe en bærekraftig og sirkulær økonomi. I Forbruksstrategien vil Oslo kommune tilrettelegge for et bærekraftig og redusert materielt forbruk for å følge opp ambisjonen om at Oslo skal bli en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Fokuset må flyttes fra å kjøpe nytt til i større grad å ta vare på tingene man har, dele, bytte, oppgradere, fornye og reparere. Viktige innsatsområder er mat, plast, elektronikk, tekstiler og bygg- og anleggsmaterialer Oslo (for omtale av byggsektoren, se over).

- Strategien har som hovedmål: I Oslo skal det være lett å dele, ombruke og reparere. **Sirkulære systemer** skal videreutvikles for å redusere materielt forbruk.
- Innbyggere, næringsliv og kommunen skal ha god kunnskap om og stort engasjement for bærekraftig og redusert materielt forbruk, og grønne arbeidsplasser skal skapes gjennom nye delingsordninger og **sirkulære løsninger**.
- Oslo kommune skal aktivt implementere **sirkulære løsninger** og bærekraftig forbruk som reduserer materielt forbruk i egne virksomheter, prosjekter og drift.

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



Strategien videreutvikles til en handlingsplan. Utkast til handlingsplanen har fire satsingsområder:

1. Grønne innkjøp og redusert forbruk i kommunen
2. Tilrettelegge for, samarbeide med og støtte aktører utover kommunen
3. Kunnskap og kommunikasjon
4. Styrke og skape grønne arbeidsplasser og sosiale møteplasser

Handlingsplanen ønsker å utløse potensialet for redusert/endret forbruk innenfor kommunens handlingsrom. En nasjonal strategi bør se på virkemidler og tiltak på statlig nivå. Oslo kommune ber departementet vurdere:

- Bruk av merverdiregelverket for å fremme ombruk og reparasjon. Dette er utdypet i Delutredning 2 av varehandelen som en barriere (s. 29).
- Rammebetingelser for å utvikle en delingsøkonomi der deling og leie stimuleres for å redusere ressursbelastning.
- Informasjon på emballasje eller på produkter om miljøbelastning/innhold for å stimulere til miljøvalg hos forbruker.
- Legge til rette for at kunnskap om klimaendringer og hva som skal til for å begrense dem, blir bedre ivarettatt i nye nasjonale læreplaner for skolen og i den daglige opplæringen i skoler og barnehager.

Gjennom Oslo kommune sin deltakelse i Urban Agenda Partnerskap for sirkulær økonomi har kommunen fått tilgang til rapporten «SHARING Stocktaking and assessment of typologies of Urban Circular Collaborative Economy Initiatives» utarbeidet av «ESPON 2020 Cooperation Programme» på oppdrag fra partnerskapet. Rapporten gjennomgår erfaringer med delingsøkonomi i flere europeiske byer og ser på barrierers for lokal utvikling av delingsøkonomi. En av barrierene er rammebetingelser for ideelle organisasjoner (non profit) i form av regelverk, skatteregler, rapportering med mer. Ideelle organisasjoner er viktige aktører i utvikling av delingsøkonomi og tilrettelegging for å utvikle denne typen aktører, er viktig. Oslo kommune ber derfor departementet se nærmere på hvordan statlige, regionale og lokale rammebetingelser kan utvikles for å stimulere ideelle aktører i å utvikle eksisterende og nye ideer for deling. Hele ESPON rapporten kan bli funnet på <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/final-reports-urban-circular-collaborative-initiatives-0>

Oslo kommune fremholder at kommunene og staten må gå foran med å benytte seg av delingsordninger, reparasjon, ombruk, redesign i egne prosjekter, drift og anskaffelser. Punkter av spesiell viktighet for kommunesektoren:

- «Prosessindustrien – behov for tydeligere miljømerking/sirkulære produkter og beregningsmetoder for miljøpåvirkning. For mange standarder for miljømerking og beregningsmetoder for miljøpåvirkning fører til forvirring og sviktende etterspørsel etter sirkulære og miljøvennlige prosesser.
- Bygg, anlegg og eiendom – tilrettelegging, lagringsområder og regelverk, og legge ombruk og sirkulær tankegang strategisk inn i alle planprosesser.
- Varehandel - som kan legge til rette for at forbrukere tar bærekraftige valg. Mange ulike merkeordninger og manglende produktmerking, gjør at det er krevende for forbrukerne å vite hvilke produkter som er gode sirkulære kjøp. Det er i dag svake insentiver til å sertifisere og miljømerke varer.
- Kompetansebygging. Mange offentlige innkjøpere har liten kunnskap og bevissthet rundt miljøkrav og sirkulære anskaffelser. Utfordring med å balansere vektning av klimagassutslipp med andre miljøutfordringer, etablerte holdninger og vaner, og mangel på kompetanse gjør at en ikke etterspør eller prioriterer mer sirkulære løsninger.

Kunnskap må økes hos ansatte og innbyggere, og det må jobbes på tre nivåer:

- Statlig (regulatorisk) forhold til alle ledd i kjeden (livsløpet)
- Næringer/bransjer som må endre sine forretningsmodeller
- Kommuner som kan påvirke sine innbyggere gjennom aktivitet og tilrettelegging, kunnskapsformidling, påvirke markedet gjennom anskaffelser samt sikre god avfallshåndtering av husholdningsavfall

## Klima

En ny strategi for sirkulær økonomi må bidra til å løse klimautfordringen. En sirkulær økonomi vil gjennom redusert ressursbruk gi lavere miljøpåvirkning, inkludert lavere utslipp av klimagasser. Norges bidrag til utslipp andre steder gjennom import og eksport av varer er betydelig. Beregninger gjort for Oslo tilsier at de indirekte utslippene knyttet til vårt forbruk av varer og tjenester er mellom 6 og 13 ganger høyere enn de direkte utslippene. Virkemidler og tiltak for å stimulere økonomien i en sirkulær retning vil kunne gi vesentlig lavere

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



klimagassutslipp gjennom hele verdikjeden. Gjenbruk av ressurser og ombruk av varer eliminerer utslipp fra energikrevende produksjon og transport av nye varer

Den nasjonale strategien bør beskrive og foreslå virkemidler for hvordan norske aktører gjennom økt bevissthet om egne beslutninger kan påvirke klimagassutslipp og miljøpåvirkning i hele verdikjeden. I Klimastrategi for Oslo er Oslo kommunes mulighet til å påvirke og ta ansvar for indirekte klimagassutslipp løftet frem som et tillegg til arbeidet for å redusere utslipp i byen. Til dette arbeidet trenger Oslo støtte fra en nasjonal strategi med utvikling av kunnskap og forslag til virkemidler og tiltak på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og for ulike næringer i Norge.

Oslo kommuner mener det er levert et godt underlag til strategien gjennom de tre delutredningene. Vi ber departementet følge anbefalingene opp med et særskilt fokus på å finne tiltak og virkemidler som kan kutte utslipp av klimagasser.

## Behov for endringer i regelverk

I EU kommisjonens nye strategi for sirkulær økonomi er behovet for å endre EU lovverk identifisert. Arbeidet flyttes fra avfallsdirektivene til produkt og design lovgivning med begrunnelse i at det er her de viktige beslutningene gjøres for å redusere ressursbruk og legge til rette for en sirkulær økonomi. Lovgivning for avfall er viktig, men bør håndtere det som blir kassert som avfall, og ikke ha ansvaret for livssyklusen eller bærekraft i et produkt.

En av oppgavene for EU partnerskapet for sirkulær økonomi var å identifisere barrierer for sirkulær økonomi i byer. Partnerskapet erfarte gjennom innspill fra flere lokale aktører at definisjonen av avfall i EUs rammedirektiv for avfall og i nasjonal lovgivning er en slik barriere. Mange lokale aktører legger derfor mye arbeid i å unngå at deres råstoff til ny produksjon blir definert som avfall. Etablering av adgangen til å bruke «End of Waste» som en legal måte å omgjøre avfall til råvare fungerer i svært begrenset grad pga manglende utvikling av kriterier eller kompleksitet i de samme kriteriene.

Partnerskapet har derfor bedt EU kommisjonen å endre sin måte å arbeide på fra en risiko basert tilnærming til en verdi tilnærming. Dette kan gjøres gjennom å endre dagens Rammedirektiv for avfall og ved å flytte mye av lovgivningen fra avfallsregelverket til regelverk som regulerer produkt/produksjons i verdikjeden. Partnerskapet har derfor en annen tilnærming men med samme mål som EU kommisjonen har identifisert og kommunisert i utvikling av en produktbasert lovgivning i sirkulær økonomi strategi 2.0. Vedlagt ligger Urban Agenda Partnerskapet for Sirkulær økonomi sin anbefaling oversendt EU kommisjonen.

Problemstillingene og anbefalingene gitt av Urban Agenda Partnerskapet er på tilsvarende måte identifisert og forsøkt løst i det EU finansierte prosjektet «SMART Sustainable Market Actors for Responsible Trade» der Universitetet i Oslo har vært partner. Vi viser her til prosjektets hjemmeside [https://www.smart.uio.no/reform\\_proposals](https://www.smart.uio.no/reform_proposals) og reformforslagsrapport om sirkulær økonomi kan finnes på [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3596076](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596076).

I Delutredning 2 påpeker prosessindustrien en tilsvarende barriere i forurensningsloven knyttet til både klassifisering av avfall og biprodukter og klassifiseringen av virksomhet som prosessindustri med begrenset mulighet for å håndtere avfall. Regelverket etablerer barrierer utfra en risiko basert innretning på lovgivningen der en verdi basert innretning ville kunne legge til rette for en bedre utnyttelse.

Oslo kommune ber departementet sette i gang et arbeid med vurdering av norsk lovverk, herunder Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven), Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og annet relevant lovverk. Norge har et moderne produkt- og avfallslovverk som kan styrke arbeidet med en sirkulær økonomi. Erfaringer og muligheter i norsk lovverk vil være svært verdifullt som bidrag til utvikling av EUs lovverk. Norge har derfor en viktig rolle i å utvikle et felles europeisk lovverk som støtter opp om arbeidet mot en sirkulær økonomi.

Delutredning 2 gjennomgår regulatoriske og politiske barrierer for de analyserte bransjene. Det er krevende å foreslå endring av regelverk og vi har forståelse for at Deloitte i utredningen ikke er konkrete på hva som skal endres. Oslo kommune vil be om at departementet i gjennomgang av aktuelle regelverk gjør et grundig arbeid

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb



med å identifisere barrierer på bedrifts og kommunalt nivå der enkeltbestemmelser i lover og forskrifter kan vurderes av berørte aktører.

## Produsentansvar

EU har vedtatt nye rammebetingelser for bruk av produsentansvar i medlemslandene. Samtidig gir regelverket rom for nasjonal tilpasning. Regelverket for produsentansvar gir mulighet for å regulere forebyggende krav og tiltak og rammebetingelser for avfallsfasen til produktene. Behov for nye rammebetingelser er identifisert for produkt-, bruk- og avfallsfasen av Oslo kommune hvis kommunen skal nå ambisiøse mål innen klima og avfallshåndtering i Oslo. Dette er viktig for regelverket for emballasje og elektronikk og spesielt for plastemballasje og andre produkter som inneholder fossilt materiale.

I delutredning 3 anbefaler Deloitte at det etableres flere og bedre produsentansvarsordninger. Oslo kommune støtter anbefalingene. Det er et stort potensial for økt materialgjenvinning og reduserte utslipp av klimagasser ved å utvide dagens ordninger, tette hull og sikre nødvendig finansiering for å holde materialer i kretsløp. Forsterkning og videre utvikling av produsentansvaret bør legge særlig vekt på fossilholdige materialstrømmer, og andre materialer som gir store klimagassutslipp i verdikjeden. Oslo kommune ber om at nasjonal strategi for sirkulær økonomi gir en grundig vurdering av rollen til produsentansvaret og hvordan det nye regelverket skal utformes.

Oslo kommune ber departementet merke seg anbefaling fra Deloitte om å innføre krav om full kostnadsdekning for innsamling, håndtering og materialgjenvinning av avfallsstrømmer som er dekket av produsentansvar. Full kostnadsdekning vil både gi økonomiske insentiver til produsentene og redusere kostnadene i investeringer og drift av nye avfallsordninger for kommunene og andre avfallsbesittere.

## Avfallsregulering

I tillegg til utfordringene over knyttet til avfallsdefinisjonen, forholdet mellom produktkontroll- og forurensningsloven og produsentansvaret, har Oslo kommune identifisert utfordringer i dagens bestemmelser om avfall i forurensningsloven. Ansvarsdelingen som er gitt i lovens §§ 30 og 32 samt kommunes adgang til finansiering av sitt ansvar i § 34 leder i dag til at kommunene har et lovpålagt ansvar for avfall fra husholdninger mens næringslivet selv har ansvar for sitt avfall. Dagens regelverk kan gjøre det vanskelig å etablere ny infrastruktur eller nye forretningsmodeller for innsamling og behandling av alt avfall som oppstår i kommunen eller regionalt, og leder til etablering av parallelle strukturer for husholdnings- og næringsavfall. Eksempler på investeringer er nedgravde innsamlingsløsninger, anlegg for ettersortering av restavfall, sorteringsanlegg for plast, anlegg for behandling av biologisk avfall med mer. Oslo kommune støtter behovet for å utarbeide en nasjonal plan for ettersortering, behandling og materialgjenvinning av avfall i Norge.

Delutredning 3 konkluderer anbefaler et mer harmonisert og optimalisert system for innsamling og håndtering av avfall i Norge. Oslo kommune slutter seg til denne vurderingen. Det er ulike løsninger for denne problemstillingen og Oslo kommune ber departementet gjøre en gjennomgang av mulighetene for å redusere barrierer for å etablere nødvendig infrastruktur og stimulere til nye forretningsmodeller, herunder vurdering av forurensningslovens §§ angitt over.

Om lag en femtedel av Oslos klimagassutslipp kommer fra sluttbehandling av restavfall ved forbrenning med energiutnyttelse. I hovedsak skyldes disse utslippene at restavfallet inneholder en høy andel plast fra forbruksvarer. Det er derfor viktig å etablere et sett med virkemidler som reduserer mengden plast i restavfall til forbrenning, for eksempel ved å sette mål om en maksimal andel plast og annet fossilt materiale i restavfallet som går til forbrenning. Et slikt mål kan gjøres gjeldende fra 2023, og gradvis strammes inn fram mot 2030. I 2030 bør fossilandel i restavfall til forbrenning være svært lav. Et slikt mål vil bidra til en mer sirkulær økonomi, og fremme markedet for resirkulert og fornybar plast.

Gjennom utvikling av de mest relevante produsentansvarsordningene må et mål også følges oppover i verdikjeden, slik at produsenter og forhandlere av forbruksvarer holdes ansvarlig for redusert bruk av plast, økt materialgjenvinning og økt bruk av fornybare materialer i forbruksartikler.





## Mål for sirkulær økonomi som del av samlet samfunnsutvikling

Utarbeidelse av mål er en viktig del av arbeidet med nasjonale strategier. For nasjonal strategi for sirkulær økonomi er det i tillegg viktig å utvikle mål for ulike sektorer. Rapporten fra Deloitte kartlegger potensiale for ulike næringsbransjer, noe som tydeliggjør viktigheten av næringspolitikken. Tilsvarende vil de fleste andre politikkområder være viktig for å utvikle samfunnet i en bærekraftig og sirkulær retning. Tydelige nasjonal politiske krav og målsettinger og en mer koordinert offentlig forvaltning er tatt frem i Deloitte delutredning 3. Oslo kommuner støtter denne anbefalingen

I tillegg er det også viktig å se på hvordan utvikling av en sirkulær økonomi får innflytelse på andre samfunns mål. Identifisering av positive og negative synergier/effekter må være en viktig del av strategien. Resultatene av identifiseringen vil også være viktig som grunnlag for tilsvarende prosesser på lokalt og regionalt nivå.

### Indikatorer

EU har utviklet et sett av 10 indikatorer for medlemstatene for rapportering av utvikling av en sirkulær økonomi på nasjonalt nivå<sup>8</sup>. Indikatorene bør benyttes som grunnlag for utarbeidelse av norske indikatorer på nasjonalt nivå. I tillegg trenger regioner og byer indikatorer som kan benyttes lokalt. Partnerskapet for sirkulær økonomi har utarbeidet et notat med oversikt over aktuelle indikatorer som kan benyttes på lokalt nivå<sup>9</sup>. En av hovedutfordringene er mangel på data. Dette gjelder både på nasjonalt nivå, eller at tilgjengelige data ikke er brutt ned til lokalt nivå. Oslo kommune deler anbefaling i Deloitte delutredning 3 om behovet for indikatorer og ber departementet utarbeide et sett med nasjonale indikatorer og i tillegg inviterer kommunene til et samarbeid om å utarbeide forslag til indikatorer som kan benyttes på lokalt nivå. Oslo kommune jobber for tiden, i samarbeid med de tre forsknings aktørene CICERO, OsloMet og NORSUS, med å utvikle indikatorer for et bærekraftig og redusert forbruk. Flere av disse er også relevante for en omlegging til mer sirkulære prosesser.

### Behov for forskning, utvikling, kunnskapsheving og kunnskapsspredning

Gjennom arbeidet med å forstå kommunens rolle i en sirkulær økonomi har Oslo kommune identifisert kunnskapsbrister og behov for utvikling av et nytt teoretisk rammeverk. Utvikling av kunnskap og forståelse er nødvendig i alle utdannings- og kompetanseutviklingsledd, fra grunnskole til høyere utdanning og doktorgradsstudier. I tillegg vil prinsippene i en sirkulær økonomi kreve endringer i flere samhandlingsmåter i økonomien. Eksempler på dette er innen økonomifaget som for regnskap, kontraktsrett, internasjonal handel.

For å utvikle kunnskap er det viktig å teste ut nye modeller. Forsknings- og utviklingsprosjekter vil kunne ha behov for å gå utover dagens regelverk for å teste alternativer. Oslo kommune ber derfor departementet se på hvordan FOU-programmer kan bli egnet for de første pilotene der også former for dispensasjonsordning for å sikre legalitet, blir inkludert.

Oslo kommune, sammen med andre kommuner og regioner, vil være en aktiv samarbeidspartner for utvikling av nye modeller for samhandling. Vi ber derfor at departementet inkluderer kommunal sektor i utvikling av nye forskningsprogrammer for sirkulær økonomi.

## Generelt om kommunens rolle i utvikling av en sirkulær økonomi

Delutredning 1 fra Deloitte omtaler ikke offentlig sektor. Oslo kommune vil påpeke at kommuner/regioner er en viktig aktør i norsk økonomi. Kommunen har flere funksjoner forvalter og produsent og kjøper av tjenester og varer. Oslo kommune har selv identifisert områder, virkemidler og tiltak for å utvikle en sirkulær økonomi. Vi ber også om at departementet gjør en analyse av hvordan kommunene kan bidra, og hvilke virkemidler og tiltak som kan hjelpe kommunene i dette arbeidet.

<sup>8</sup> EC. 2018. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a monitoring framework for the circular economy. {SWD(2018) 17 final}. Strasbourg, 16.1.2018. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A29%3AFIN>

<sup>9</sup> Indicators for circular economy (CE) transition in cities - Issues and mapping paper (Version 4) <https://ec.europa.eu/futurium/en/circular-economy/issues-and-mapping-paper-indicators-circular-economy-transitions-cities>



I delutredning 2 er det på s. 30 laget et «Dypdykk – Barrierer for en sirkulær verdikjede for plast». Oslo kommune vil påpeke at kommunen som eier av forbrenningsanlegg har målsetting om en avfallshåndtering uten utslipp av klimagasser i 2030, noe som er en rammebetingelse for utvikling av avfallsordninger i Oslo der størst mulig del av plasten ikke følger restavfall til forbrenning. Oslo kommune vil også påpeke at dypdykket ikke omtaler plastindustrien, emballasjeindustrien eller varehandelen i sin beskrivelse av barrierer. En svært stor andel av dagens plastprodukter lar seg ikke materialgjenvinne fordi beslutninger om produkt, innhold og sammensetning er gjort uten at avfallsfasen er lagt inn som en rammebetingelse. Det er skuffende at Deloitte så ensidig i et dypdykk fokuserer på avfallsfasen i stedet for å vurdere barrierer i hele verdikjeden for plast.

Med hilsen

Hans Petter Karlsen  
direktør

Toril P. Borvik  
avdelingsdirektør

**Dokumentet er elektronisk godkjent.**

Kopi til: Bymiljøetaten; Plan- og bygningsetaten; Byrådsavdeling for miljø og samferdsel; Utviklings- og kompetansetaten; Klimaetaten

: Sammen gjør vi Oslos viktigste jobb

