

Høringsnotat

Høring av forslag om gebyrendringer for produsentansvarsordninger for elektriske og elektroniske produkter, kjøretøy, dekk, drikkevareemballasje, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter

1. Anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler endringer i gebyrbestemmelsene i avfallsforskriften for alle produsentansvarsordningene unntatt produsentansvaret for batterier, hvor det foreslås gebyr i egen prosess. Formålet er å sikre mer ensartet gebyrpraksis på området, først og fremst for å gjenspeile kostnadene Miljødirektoratet har i arbeid med produsentansvarsordningene. Dette er i tråd med føringer for bruk av saksbehandlingsgebyrer i forvaltningen, men også for å sikre mer likebehandling mellom ordningene.

For å bedre dekke Miljødirektoratets arbeid med godkjenninger og endring til godkjenninger anbefaler vi endringer av avfallsforskriften for retursystemer for drikkevareemballasje (§ 6-11) og returselskap for emballasje (§7-16), og å innføre tilsvarende gebyrbestemmelser for elektriske og elektroniske produkter (heretter omtalt som EE-produkter, avfallsforskriften kapittel 1), kjøretøy (avfallsforskriften kapittel 4) og PCB-holdige isolerglassruter (avfallsforskriften kapittel 14).

Videre anbefaler vi endringer for å dekke Miljødirektoratets kostnader til datasystemer knyttet til produsentansvarsordninger, ved at Miljødirektoratet kan kreve gebyr for dette fra returselskapene/-systemene og fra produsent/importør eller tredjemann for dekk. Gode datasystemer er viktig for å sikre overholdelse av krav knyttet til produsentansvarsordningene, og effektiviserer aktørenes og myndighetenes arbeid. Kostnader til datasystemer inkluderer utvikling, drift, skytleie etc. i tillegg til tilhørende driftsutgifter. Vi anbefaler derfor endringer av slike krav for EE-produkter og emballasje (§ 1-21 og § 7-14b i avfallsforskriften), og at det innføres krav for kjøretøy, dekk, drikkevareemballasje, og PCB-holdige isolerglassruter. Sistnevnte ordninger vil omfattes av dette gebyret dersom de dekkes av et datasystem i framtiden.

Miljødirektoratet anbefaler også at det innføres årsgebyr som dekker våre kostnader til saksbehandling ved kontrolltiltak. Dette vil gjelde godkjente returselskap/-retursystem for elektriske og elektroniske produkter, kjøretøy, drikkevareemballasje, emballasje, og PCB-holdige isolerglassruter, og produsent/importør eller tredjemann for dekk. Eksempler på slike kontrolltiltak er gjennomgang, vurdering og tilbakemeldinger på årlige rapporteringer.

Endringene av gebyrene forventes ikke å være så store at de vil føre til endringer i måten retursystem/-selskapene og produsenter/importører for dekk møter pliktene under avfallsforskriften, og dermed heller ikke at gebyrendringene vil få klima- eller miljømessige

konsekvenser. De anbefalte gebyrendringene reflekterer i større grad reelle kostnader ved oppgaver Miljødirektoratet har knyttet til produsentansvarsordningene, og medfører at vi kan levere gode tjenester uten at det går på bekostning av andre viktige formål under vårt samfunnsoppdrag.

Det er viktig at returselskap/-systemer og produsenter/tredjemenn setter seg godt inn i høringen og forbereder seg på at det kommer endringer i gebyrene tidlig i 2024.

Miljødirektoratet vil vurdere tilsvarende endringer for produsentansvaret for batterier som del av pågående gjennomføring av EUs batteriforordning, og for nye produsentansvarsordninger som er under innføring.

Høringen inneholder endelig to mindre endringsforslag som ikke har til hensikt å endre dagens rettstilstand. For det første foreslås det å rette opp en feil i bestemmelsen om rapporteringsplikt for retursystemer av PCB-holdige isolerglassruter § 14-6 der "returselskap" endres til "retursystem". For det andre foreslås det å stryke bestemmelsen om gebyr for tilsyn for drikkevareemballasje (§ 6-11 annet ledd) og emballasje (§ 7-16 annet ledd), da dette anses som overflødig ved siden av reguleringen i forurensningsforskriften kap. 39 om gebyr til statskassen for arbeid med tillatelser og kontroll etter forurensningsloven.

Endringene vil tre i kraft 1. juli 2024.

2. Slik svarer du på høringen

Fristen for å komme med kommentarer til forslaget er **29. april 2024**

Høringsuttalelsene må leveres på [Miljødirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no). Her finner du også alle høringsdokumentene: [Høringer/høyringer fra Miljødirektoratet - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

3. Forslag til endringer i avfallsforskriften

Utvidet produsentansvar (heretter omtalt som produsentansvar) gir produsentene og importørene (heretter omtalt som produsentene) ansvar for produktene gjennom hele livssyklusen, fra design av produktene til de har blitt avfall og materialene blir brukt som materialgjenvunnet råvare i nye produkter. Det innebærer at kostnader for avfallshåndtering dekkes av produsentene i tråd med EUs minimumskrav for produsentansvar.

Produsentansvar er etablert for kasserte EE-produkter, batterier, kjøretøy, dekk, emballasje til drikkevarer, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter. Miljødirektoratet godkjenner returselskap/retursystem for disse ordningene, med unntak av dekk, der produsentens plikter til innsamling og gjenvinning kan ivaretas av en tredjemann. Det er ikke krav om at denne skal godkjennes.

Med *produsentansvarsordninger* menes her alle ordningene for produsentansvar under avfallsforskriften, inkludert reguleringen av retursystemer for drikkevareemballasje og produsent/importør av dekk. Våre anbefalinger til endringer dekker ikke produsentansvaret for batterier, siden det pågår et separat forskriftsarbeid med gjennomføring av batteriforordningen i en ny batteriforskrift der dette vil håndteres.

Gebyr for gjennomføring av tilsyn er allerede omfattet av forurensningsforskriften § 39, og dekkes ikke av dette forslaget.

3.1 Gjeldende rett

Miljødirektoratet har en rekke oppgaver knyttet til produsentansvarsordningene, slik som godkjenning av ordningene, gjennomgang av årlige rapporter, og arbeid knyttet til datasystemer, inkl. utvikling og drift. Det varierer i dag hvilke av disse oppgavene som det er anledning til å gebyrfinansiere, avhengig av hvilken produsentansvarsordning det er snakk om.

Gjeldende gebyrbestemmelser knyttet til produsentansvarsordningene har hjemmel i forurensningsloven § 52a, som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette forskrift om gebyr til statskassen for arbeid med tillatelser og kontroll etter forurensningsloven. Bestemmelsen lyder:

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om gebyrer for behandling av tillatelser etter denne lov, eller forskrift fastsatt i medhold av loven, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at loven eller vedtak i medhold av loven blir fulgt. Gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger forurensningsmyndighetens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Miljødirektoratet ser behov for mer ensartet gebyrpraksis på området, først og fremst for å gjenspeile utgiftene Miljødirektoratet har i arbeid med produsentansvarsordningene, men også for å sikre mer likebehandling mellom ordningene.

3.2 Forslag til endringer

3.2.1 Gebyrendringer for produsentansvarsordningene

Anbefalingene om endringer i forskriften inkluderer følgende:

1. Miljødirektoratet kan kreve gebyr fra returselskapene/-systemene for å dekke Miljødirektoratets saksbehandling ved godkjenning eller endring av godkjenning av returselskapene/-systemene for EE-produkter, kjøretøy, drikkevareemballasje, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter.
2. Miljødirektoratet kan kreve gebyr fra godkjente returselskap/-systemer og produsent eller tredjemann av dekk for å dekke Miljødirektoratets kostnader knyttet til arbeid med datasystemer som er nødvendig for å sikre overholdelse av krav under avfallsforskriften.
3. Miljødirektoratet kan kreve et årsgebyr for godkjente returselskap/-system for EE-produkter, kjøretøy, drikkevareemballasje, emballasje, PCB-holdige isolerglassruter og produsent/importør eller tredjemann av dekk. Årsgebyret skal dekke saksbehandling ved

kontrolltiltak Miljødirektoratet har knyttet til aktivitetene, slik som blant annet gjennomgang av og tilbakemelding på årlig rapportering.

Avfallsforskriften kapittel 5 om dekk regulerer ikke plikter til at produsent/importør skal være medlem i et godkjent returselskap/-system, og vil derfor ikke omfattes av endring 1 om godkjenning av returselskap/-system. For dekk vil forskriftsendringene kun omfatte endring 2 og 3 om datasystemer og årsgebyr.

Endringene over gjelder ikke avfallsforskriften kapittel 3 om kasserte batterier, da endringer knyttet til produsentansvarsordningen under dette kapitlet vil utarbeides som del av arbeidet med en ny batteriforskrift som gjennomfører EUs batteriforordning. Det samme gjelder forskriftsarbeid med nye produsentansvarsordninger som er under innføring, som for produsentansvar for enkelte engangs plastprodukter og utstyr i plast for fiskeri og akvakultur. Prinsippene for gebyr i dette forslaget vil legges til grunn også for nye produsentansvarsordninger. Dette er imidlertid ikke del av denne høringen.

Endringsforslag 1 innføres for å dekke kostnader Miljødirektoratet har i forbindelse med godkjenning og endring av godkjenning av returselskaper/-systemer. Et slikt gebyr er allerede innført for drikkevareemballasje (§ 6-11) og emballasje (§ 7-16) i avfallsforskriften. Det er behov for å tydeliggjøre at alle endringer, uavhengig av om de er initiert av søker eller myndighetene, kan gebyrlegges for å dekke Miljødirektoratets kostnader. Tilsvarende plikt til å dekke kostnadene for arbeidet med godkjenning og endring av godkjenning bør også gjelde andre produsentansvarsordninger regulert i avfallsforskriften, henholdsvis EE-produkter, kjøretøy og PCB-holdige ruter.

For endringsforslag 2 er det allerede for EE-produkter *plikt til å dekke kostnader ved drift av registeret Produsentansvar* (§ 1-21) og emballasje *plikt til å dekke kostnader til et emballasjeregister* (§ 7-14b). Miljødirektoratet anbefaler å endre disse pliktene fordi de er begrenset i omfang, for eksempel dekker de ikke kostnader ved skytjenester for datasystemer eller indirekte driftsutgifter. Det betyr at dagens hjemmel til å ta gebyr ikke dekker totaliteten av kostnadene knyttet til arbeid med datasystemer som er nødvendige for å sikre at kravene i forskriften overholdes, inkludert våre interne ressurser som brukes i dette arbeidet. Datasystemer er nødvendig for å sikre effektiv saksbehandling både for produsenter og myndighetene. I dag er dette systemet produsentansvar.no. For å dekke inn Miljødirektoratets kostnader og oppnå mer ensartet gebyrpraksis, bør plikten til å dekke kostnader til datasystemer også gjelde for kjøretøy, dekk, drikkevareemballasje og PCB-holdige isolerglassruter. Dette gir Miljødirektoratet mulighet til å innkreve gebyr for disse ordningene om de dekkes av et datasystem i framtiden, men det vil ikke varsles og fattes enkeltvedtak om gebyr for disse ordningene i dag siden de ikke dekkes av et slikt system. Miljødirektoratet anbefaler derfor å endre § 1-21 og § 7-14b, og innføre gebyr for arbeid knyttet til datasystemer for dekk, kjøretøy, drikkevareemballasje, og PCB-holdige isolerglassruter.

Miljødirektoratet anbefaler at dette gebyret innrettes slik at kostnadene fordeles likt mellom returselskap/-system eller produsent/importør/tredjemann for hver produsentansvarsordning. Dette er en endring fra hvordan det i dag gjøres for EE-produkter og emballasje, der returselskap skal dekke slike kostnader ut fra deres markedsandel. Begrunnelse for å ta samme sats uavhengig av markedsandel er at kostnadene til drift/utvikling/skytjenester er den samme uavhengig av markedsandelen. Kostnadene fordeles mellom returselskaper/-systemer eller produsent/ importør/tredjemann som er

knyttet til det relevante datasystemet. Gebyrer som dekker Miljødirektoratets kostnader ved nødvendige datasystemer knyttet til produsentansvarsordningene vil varsles og begrunnes før det fattes enkeltvedtak. Enkeltvedtakene vil fattes etterskuddsvis, tentativt etter hvert kalenderår.

Endringsforslag 3 har sin bakgrunn i at virksomheter med tillatelse (i dette tilfellet godkjenning) etter forurensningsloven skal betale for myndighetenes arbeid med å gi og følge opp slike tillatelser. I dette tilfellet vil det være årlig gebyr for å dekke kontrolloppgaver Miljødirektoratet gjennomfører for å sikre at regelverket overholdes av godkjente returselskap/-systemer knyttet til EE-produkter, kjøretøy, drikkevareemballasje, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter, og produsent eller tredjemenn for dekk. Det går med betydelige ressurser hos Miljødirektoratet til slike kontrolloppgaver, som gjennomgang og oppfølging av årlig rapportering. Det tas ikke gebyr for å dekke disse oppgavene per i dag. Miljødirektoratet anbefaler derfor et årsgebyr for å dekke disse kostnadene. Innføring av gebyret er i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-112/2015, som viser til at gebyret bør fullt ut dekke kostnadene ved å produsere og levere tjenester.

Et årsgebyr vil være likt for alle godkjente returselskap/-system og produsent eller tredjemann av dekk, og gi økonomisk forutsigbarhet for Miljødirektoratet og produsentansvarsordningene da satsen er satt i forskriften. Det vil også gjøre gebyret enklere å administrere og effektivere. Satsen foreslås satt til 17 700 kr per år per godkjente returselskap/-system, eller produsent/tredjemann for dekk, basert på en timesats på 1178 kr og et anslag på i gjennomsnitt 15 timer for Miljødirektoratets samlede saksbehandling. Timesatsen omfatter personalavhengige kostnader og beløpet er avrundet til nærmeste 100 kr.

For årsgebyr og gebyr for godkjenning anbefaler vi at Miljødirektoratet får hjemmel til å endre gebyrsatsene. Endringene kan være konsumprisjustering, eller justering av satser som følge av endringer av nødvendige kontrolloppgaver. Ved at Miljødirektoratet har hjemmel til å endre gebyrsatsene vil det effektivisere den administrative prosessen ved nødvendig justering av gebyrsatsen. Miljødirektoratet vil følge vanlig prosess med høring av forslag til endringer av gebyrsats, med mindre dette anses som åpenbart unødvendig jf. forvaltningsloven § 37, for eksempel ved konsumprisindeksjustering.

Endringsforslagene er hjemlet i forurensningsloven § 52a.

Se vedlagt forslag til endringer i avfallsforskriften kapittel 1 (EE-produkter), kapittel 4 (kjøretøy), kapittel 5 (dekk), kapittel 6 (drikkevareemballasje), kapittel 7 (emballasje) og kapittel 14 (PCB-holdige isolerglassruter).

3.2.2 Øvrige endringer

Retting av feil i bestemmelse om rapporteringsplikt for retursystemer av PCB-holdige isolerglassruter
Bestemmelsen om rapporteringsplikt i avfallsforskriften § 14-6 viser til *returselskap* som pliktsubjekt, mens § 14-4 viser til plikt for produsenter å dekke sine forpliktelser gjennom deltakelse i et godkjent *retursystem*. For å unngå misforståelser foreslår vi at "*returselskap*" i § 14-6 endres til "*retursystem*". Den foreslåtte opprettingen vil ikke medføre noen endringer for næringslivet.

Sletting av referanse til tilsyn i gebyrbestemmelsene for drikkevareemballasje (§ 6-11 annet ledd) og emballasje (§ 7-16 annet ledd)

Ved endring av gebyrbestemmelsene for drikkevareemballasje (§ 6-11) og emballasje (§ 7-16), foreslår vi å stryke adgangen til å innkreve gebyr for tilsyn etter andre ledd i begge bestemmelser. Begrunnelsen for dette er at forurensningsmyndigheten allerede har hjemmel til å innkreve gebyr for dette i kapittelet for kontroll av overholdelse av krav under forurensningsforskriften § 39-1. Gebyrhjemmelene i avfallsforskriften for drikkevareemballasje (§ 6-11 annet ledd) og emballasje (§ 7-16 annet ledd) er derfor overflødige, og for å unngå mulige misforståelser foreslår vi å ta dem ut av bestemmelsene. Dette vil ikke medføre noen endringer for næringslivet.

Se vedlagt forslag til endringer i avfallsforskriften §§ 6-11, § 7-16 og § 14-6.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene av gebyrene innebærer en endring av næringslivets betaling for en tjeneste, slik at gebyrene i større grad reflekterer de reelle kostnadene ved oppgaver knyttet til produsentansvarsordningene. Det er i tråd med føringer for bruken av saksbehandlingsgebyrer i forvaltningen. Det medfører også at Miljødirektoratet kan bemanne tjenester som for eksempel videreutviklingen av gode datasystemer, uten at det går på bekostning av andre viktige formål under vårt samfunnsoppdrag. Vi venter ikke at endringene er så store at de kan føre til endringer i måten retursystem/selskapene og produsenter/importører for dekk møter pliktene under avfallsforskriften, og dermed heller ikke at gebyrendringene vil få klima- eller miljømessige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Denne forskriftsendringen gir hjemmel til å gebyrfinansiere oppgaver som ligger hos Miljødirektoratet i dag, men der gebyrfinansiering helt eller delvis mangler for å dekke kostnader. Det gjelder Miljødirektoratets kostnader ved saksbehandling ved godkjenning av returselskap/systemene og endringer av godkjenningene, til nødvendige datasystem og til kontrolloppgaver for produsentansvarsordningene. Kostnadene vil dekkes gjennom gebyr til godkjente returselskap/system, eller produsent/tredjemann. Endringene innebærer ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men er en fordelingsvirkning ved at kostnader heretter blir belastet virksomheter som har forpliktelser etter avfallsforskriften.

Gebyr for Miljødirektoratets godkjenning av nye returselskap har begrensede konsekvenser. En rekke returselskap er allerede godkjent, med eller uten gebyr for søknadsbehandlingen, og endringen har ikke tilbakevirkende kraft. Behandling av søknader om godkjenning og endringer av disse blir gebyrbelagt i tråd med medgåtte ressurser så snart forskriftsendringene trer i kraft. Kostnaden vil variere mellom ordningene, men vil typisk ligge i størrelsesorden 88 000 kr (to ukeverk) for godkjenning av et returselskap, basert på erfaringer fra emballasje. Satsen for å endre en godkjenning vil normalt være lavere enn ved en ny søknad, og satsen vil reflektere arbeidstiden som brukes for denne typen oppgave. Ut fra omfanget av den virksomheten et returselskap vil ha, vil gebyr for godkjenning eller endring av godkjenning utgjøre en mindre merkostnad.

Miljødirektoratets kostnader ved nødvendige datasystem (i dag produsentansvar.no) blir allerede i dag delvis dekket av gebyr fra returselskap for EE-avfall og emballasje, jf. avfallsforskriften § 1-21 og

§ 7-14b. I første omgang vil gebyr for arbeid med datasystemer bli helt nytt for retursystem for drikkevareemballasje. På lengre sikt kan det være aktuelt å innføre nye eller videreutvikle datasystem for de andre produsentansvarsordningene (kjøretøy, dekk og eventuelt PCB-holdige isolerglassruter). Disse vil da også faktureres for kostnader knyttet til nødvendig datasystem. Ved eventuelle store utviklingskostnader vil Miljødirektoratet vurdere om kostandene bør avskrives over flere år for å unngå uforholdsmessig store kostnader for enkelte aktører. Dette kan være særlig relevant ved innføring av datasystem for nyetablerte returselskap med få medlemmer.

Miljødirektoratet anbefaler å fordele kostnader knyttet til datasystemer likt mellom returselskap/-system, fremfor fordeling basert på markedsandel. Siden kostnadene relativt sett er begrenset og forventet å utgjøre en meget liten andel av vederlaget returselskapene/-systemene tar fra sine medlemmer, vurderer vi ikke dette som en vesentlig endring for returselskapene eller produsentene. Kostnadene knyttet til datasystemer vil variere fra år til år, avhengig av om det krever utvikling eller i hovedsak er snakk om drift av systemet. I tillegg vil det variere hvor mye arbeidstid som vil gå med i direktoratet til arbeid med datasystemet. Drift av produsentansvar.no har variert fra om lag 900 000 kr i 2020, til rundt 63 000 kr i 2021. Informasjon fra et godkjent returselskap for EE-avfall viser at denne kostnaden utgjør en marginal andel av vederlaget som betales av den enkelte produsent. Frem til nå er det bare kostnader ved drift av EE-systemet som har ligget inne i produsentansvar.no, og disse kostnadene har blitt fordelt på returselskapene for EE-produkter.

Direktoratets kostnader ved oppfølging av godkjente returselskap/-system vil omfatte alle godkjente returselskap/-system for EE-produkter, kjøretøy, dekk (produsent eller tredjemann), drikkevareemballasje, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter. Det er i dag etablert 36 godkjente returselskap/-system for produsentansvarsordningene. Returselskapene/-systemene som er godkjent for EE-produkter, kjøretøy, drikkevareemballasje, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter og produsent eller tredjemann av dekk, har en årlig rapporteringsplikt til Miljødirektoratet for å dokumentere hvordan forpliktelsene etter bestemmelsene oppfylles. Behandling av årlige rapporter er en viktig del av kontrolloppgavene til myndighetene, og forskriftsendringen vil bidra til at Miljødirektoratet får dekket sin ressursbruk bedre enn i dag.

Endringen innebærer at godkjente returselskap/system og produsent/tredjemann av dekk, må dekke Miljødirektoratets kostnader ved saksbehandlingen selv. Det er estimert at saksbehandling ved gjennomgang og oppfølging av årlig rapportering tilsvarer rundt to dagsverk i saksbehandling per returselskap/-system. Dette tilsvarer en gebyrsats på 17 700 kr per godkjente returselskap/system og produsent/tredjemann for dekk per år. Samlet for alle ordningene vil årsgebyret medføre en kostnad i størrelsesorden 650 000 kr per år.

Administrative konsekvenser

Vi venter begrensede endringer i administrative kostnader ved gjennomføring av disse endringene.