

## Innspill til ekspertgruppe for sirkulær økonomi

Norsk Industri representerer en rekke ulike bransjer og har forsøkt å gi innspill som er relevante for den landbaserte industrien sett under ett. Dersom det er spesifikke industribransjer som ekspertgruppen ønsker mer informasjon fra, kan vi tilrettelegge for det. Regelverket som skal legge til rette for en mer sirkulær økonomi utarbeides i stor grad i EU. Vi legger til grunn at ekspertgruppen er kjent med omfanget av EU-lovgivning og de føringene som EU-reglene legger på norsk miljøpolitikk.

### 1. Hva er den største utfordringen for at din sektor skal bli mer sirkulær

Det er vanskelig å peke på én type utfordring for industrien generelt. I noen tilfeller kan mangel på teknologiske løsninger være en barriere. I andre tilfeller kan løsningene finnes, men i liten grad etterspørres i markedet. Nedenfor har vi beskrevet tre utfordringer som ofte trekkes frem av flere.

#### *Sirkulær økonomi prioriteres ikke i det næringsrettede virkemiddelapparatet*

Det kan være knyttet stor markedsrisiko til oppbygging av prosjekter innen sirkulær økonomi og realisering av sirkulære verdikjeder. Førstegangsinvesteringer i ny teknologi har ofte høye driftsøkonomiske kostnader og krever lange utviklingsløp. Vi opplever at Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva over tid har styrket innsatsen innen sirkulær økonomi. Men, det mangler gode næringsrettede virkemidler for sirkulær økonomi i investerings-/ markedsintroduksjonsfasen.<sup>1</sup>

#### *Manglende etterspørsel etter "sirkulære produkter" og resirkulerte råvarer*

Norsk Industri erfarer at etterspørselen etter resirkulerte råvarer og mer sirkulære produkter er lav. Dette kan ha sammenheng med at resirkulerte råvarer kan ha høyere pris, at kvaliteten på resirkulerte råvarer er for lav til å tilfredsstille industriens behov, osv. Som en oppfølging av EUs økodesign-forordning vurderes det å stille krav til bruk av resirkulerte råvarer i nye produkter. Norsk Industri støtter dette, men mener at slike regler må innføres på europeisk nivå og vurderes konkret fra produkt til produkt. Produktkrav til innhold av resirkulerte råvarer forutsetter bl.a. at det er store nok volum av resirkulerte råvarer som holder tilstrekkelig god kvalitet i markedet til det aktuelle bruksområdet. Mht. krav til økt bruk av resirkulert plast har f.eks. EU-kommisjonen pekt på produktgrupper som emballasje, isolasjon, rør, utemøbler, kjøretøy og dashboard som aktuelle. Motsatt vil krav til bruk av resirkulert råvarer for kartong, papp, mv. neppe ha effekt da treforedlingsindustrien i EU alt gjenvinner ca. 80 % av alt returpapp/-papir som oppstår. Dette gjøres i hovedsak i mindre skogrike land, mens de nordiske landene bidrar med jomfruelige fibre i markedet.

#### *Usikkerhet om fremtidige rammebetingelser og økende kompleksitet i EU-regelverk*

Norsk Industri opplever til dels stor usikkerhet om fremtidige rammebetingelser mht. sirkulær økonomi. Stadige diskusjoner om helt grunnleggende rammevilkår for industribransjene fører til usikkerhet rundt investeringer som kan bidra til mer sirkulære løsninger. Vi tror at en tydeligere retning i miljøpolitikken, mindre kompleksitet i regelverket, og at bedriftene ikke opplever at grunnleggende rammebetingelser over tid "er i spill", vil bidra til investeringer i sirkulære løsninger.

Videre utgjør grensesnittet mellom EU-regler for kjemikalier, produkter og avfall en usikkerhet i rammebetingelsene for sirkulær økonomi. For eksempel kan produkter inneholde kjemikalier, eller være designet på en måte, som utgjør barrierer for resirkulering når produktene blir avfall eller når materialer skal utnyttes som biprodukter. Et annet eksempel er at strenge grenseverdier for tillatte konsentrasjoner av kjemikalier i nye produkter vil påvirke mulighetene/utgjøre et hinder for resirkulering av avfall. Et tredje eksempel kan være ulik praksis hos myndighetene i EØS-landene mht. praktisering av EUs kriterier for biprodukter, avfallsfasens opphør og klassifisering av farlig avfall.

<sup>1</sup> Se f.eks. rapport fra Oslo Economics, m.fl: <https://osloeconomics.no/2022/10/21/hvordan-kan-virkemiddelapparatet-innrettes-for-a-fremme-reduksjon-og-okt-materialgjenvinning-av-uorganisk-farlig-avfall/>

## 2. Hvor er det behov for endringer i dagens virkemiddelbruk?

I det følgende beskrives erfaringer med dagens virkemidler for å fremme en mer sirkulær økonomi. Vi er kjent med at utvidet produsentansvar gjerne trekkes frem, som et viktig virkemiddel. Vi mener at det bør gjøres en grundig samfunnsøkonomisk vurdering av slike ordninger, som dokumenterer kostnader og nytteverdi. Vi viser ellers til NHO-fellesskapets rapport om utvidet produsentansvar<sup>2</sup>.

### *Satsning på sirkulær økonomi i virkemiddelapparatet*

Norsk Industri mener at sirkulær økonomi må få langt større plass i det næringsrettede virkemiddelapparatet og at støtten fra virkemiddelapparatet må være mer langsiktig. Vi viser til Norsk Industri og Prosess 21s notat om sirkulær økonomi i det næringsrettede virkemiddelapparatet.<sup>3</sup> Videre mener Norsk Industri at sirkulær økonomi bør vektlegges sterkere i Klima- og miljødepartementets avtale med Enova om forvaltning av midler fra Klima- og energifondet.<sup>4</sup>

### *Grønne offentlige anskaffelser*

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for over 700 mrd. kr. i året. Krav fra offentlige innkjøpere er et svært godt virkemiddel for å nå miljøpolitiske mål. Men, muligheten til å vektlegge miljø og innovasjon ved innkjøp utnyttes ikke godt nok. Regelverket for offentlige innkjøp ble endret fra 1. januar 2024, slik at miljø, når det er et tildelingskriterium ved offentlige innkjøp, alltid skal vektlegges med minst 30 prosent. Norsk Industri har vært en pådriver for kravet. Det er viktig at innkjøpsreglene brukes som et verktøy for å fremme en sirkulær økonomi. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Leverandørutviklingsprogrammet utarbeider veiledere og beste praksis-initiativer for grønne anskaffelser. Disse veilederne er viktig støtte for innkjøpere og gir utgangspunkt for forutsigbare krav innen sirkulær økonomi og kvalitet. For eksempel kan innkjøpere etterspørre dokumentasjon på bruk av resirkulerte råvarer, der det er relevant. Krav til garantitid og bruk av serviceavtaler vil også bidra til at produkter med lav miljøbelastning og lengre levetid vinner frem.

### *Skatter, avgifter og avskrivningssatser*

Generelt mener Norsk Industri at ny EU-lovgivning innen øko-design og produktdokumentasjon, avfallshåndtering, grønn markedsføring, grønn finans, mv. trolig vil være et mer treffsikkert virkemiddel for å stimulere til en mer sirkulær økonomi, enn særnorske skatter og avgifter. Skattelovutvalget vurderte (NOU 2022:20) gjorde en vurdering av skatter og avgifter som kan bidra til en sirkulær økonomi. Norsk Industri er sterkt tvilende til at evt. norske særavgifter vil bidra til en mer sirkulær økonomi, all den tid Norge importerer mesteparten av forbruksvarene til norske konsumenter. Vi viser for øvrig til vårt hørings svar til NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem.<sup>5</sup> Vi viser også til Skattedirektoratets vurdering av å innføre en bred avgift på emballasje eller produkter gradert etter innhold av fossile materialer. Direktoratet mente at det ikke vil være praktisk gjennomførbart å gjennomføre en slik avgift og at en slik avgift uansett trolig ville ha små effekter på klimagassutslipp.<sup>6</sup>

Økte avskrivningssatser er et godt virkemiddel for å stimulere til aktivitet i økonomien. Dette gjelder også for det grønne skiftet. Ordinær avskrivningssats for produksjonsutstyr er i dag 20 %. Økte avskrivningssatser for miljøteknologi vil bidra til at overgangen til en sirkulær økonomi akselereres.

<sup>2</sup> <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/2023/ny-nho-rapport-om-utvidet-produsentansvar/>

<sup>3</sup> <https://www.norskindustri.no/dette-jobber-vi-med/energi-og-klima/aktuelt/vil-ha-satsing-pa-sirkularokonomi/>

<sup>4</sup> Se Norsk Industris innspill til nytt Enova mandat: <https://www.norskindustri.no/dette-jobber-vi-med/energi-og-klima/aktuelt/gir-innspill-til-ny-enova-avtale/>

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-20-et-helhetlig-skattesystem/id2952276/?uid=49202fb2-944d-4024-b93d-7460da659aa2>

<sup>6</sup> Finansdepartementet, 2021: Prop. 1 LS (2021 –2022). Se omtale i kap. 9.9.5.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff0f9726e634c0ba49ccc600bac5140/no/pdfs/prp202120220001s0dddpdfs.pdf>

### 3. Hvilke nye virkemidler vil kunne bidra til at din sektor blir mer sirkulær?

Det er generelt vanskelig å beskrive nye virkemidler som vil bidra til en mer sirkulær industri, da potensialer og utfordringer kan være ulike for forskjellige bransjer eller verdikjeder. Vi har forsøkt å illustrere dette ved å beskrive noen viktige rammebetingelser mht. sirkulær økonomi for tre bransjer.

#### *Prosessindustrien*

Sirkulær økonomi i prosessindustrien handler ofte om å kartlegge biprodukter og avfallsstrømmer som kan utnyttes i egen produksjon eller av nabobedrifter. Samarbeid i industriklynger/-parker er et godt utgangspunkt for dette. Eydeklengen har tidligere ledet et samarbeidsprosjekt med å kartlegge prosessindustriens materialstrømmer.<sup>7</sup> Det er viktig at det gis offentlig støtte til denne type klyngesamarbeid. Barrierer, muligheter og virkemidler for sirkulær økonomi i prosessindustrien er ellers godt beskrevet i vår mulighetsstudie for sirkulær økonomi i prosessindustrien<sup>8</sup> og Prosess 21s ekspertgrupperapport<sup>9</sup>. Sidestrømmer som det er økonomisk lønnsomt å ta i bruk er allerede kommersialisert i industrien. Utfordringen nå ligger i å utnytte biprodukter og avfall som i dag ikke har økonomisk verdi. For prosessindustrien er kvalitet på råvarer og brensler kritisk. Én teknisk barriere som hindrer utnyttelse av avfall og biprodukter kan være at den kjemiske sammensetningen i sidestrømmene ikke tilfredsstiller kravspesifikasjoner hos kunder eller at det ikke kan garanteres tilstrekkelig god kvalitet på råvarer basert på avfallsstrømmer. Eksempelvis kan avfallsstrømmer med høyt innhold av tungmetaller utfordre krav til utslipp fra produksjonen eller krav i produktstandarder.

#### *Gjenvinningsindustrien*

Målet om økt resirkulering av avfall er avhengig av en utvikling mot mer avanserte gjenvinningsanlegg med kapasitet til å konkurrere om avfallsvolumer regionalt, nasjonalt og nordisk. Det er nødvendig med rammebetingelser som gjør det attraktivt å investere i gjenvinningsanlegg av en viss størrelse. Dette stiller krav til forutsigbarhet, konkurranse på like vilkår, åpne avfallsmarkedet og etterspørsel etter resirkulerte råvarer. Lite befolkningsgrunnlag og geografisk distanse til europeiske markeder kan gjøre det mer utfordrende å realisere store industrielle gjenvinningsanlegg i Norge, sammenlignet med i våre naboland. Mulighet for risikoavlastning og samarbeid på tvers av industribransjer er avgjørende for at vi skal lykkes med å tiltrekke oss private investeringer i nye sirkulære løsninger.<sup>10</sup> Videre er internasjonal handel med resirkulert råvare og miljøteknologi, en forutsetning for en fornuftig gjenvinningspolitikk. Virkemidler som griper inn i markedet, med hensikt å styre avfall til bestemte avfallsanlegg er uheldig, da dette gir ulike konkurransevilkår og ineffektive markeder.

#### *Design- og ferdigvareindustrien (møbler, tekstil, klær, sportsutstyr, mv.)*

For norsk design- og ferdigvareindustri er det av stor betydning at Norge både påvirker og tilpasser seg europeiske rammevilkår, da industriens marked i all hovedsak er europeisk eller globalt. For design- og ferdigvareindustrien vil mye av tilretteleggingen for sirkulær økonomi skje i designfasen ved valg av materialer og sammensetting. Myndighetene spiller da en nøkkelrolle ved å 1) øke tilgjengeligheten av resirkulerte råvarer, 2) at markedsetterspørselen blir sirkulær og 3) støtte tiltak for kompetanseheving og digitalisering. Trenden i EU er en utvikling mot mer holdbare, resirkulerbare og ombrukbare kvalitetsprodukter, med lang levetid. Videre oppfølging av EUs øko-design forordning med delegerede rettsakter for ulike produkter, er derfor avgjørende for norsk ferdigvareindustri. Det er viktig at den europeiske metodikken som skal brukes til å dokumentere produktegenskaper i størst mulig grad bygger på produktspesifikke data for faktisk energi- og ressursbruk og miljøpåvirkning. Ett eksempel på en utfordring er at klesplagg produsert fra naturfiber som ull i dag blir behandlet likt som syntetiske tekstiler. Det vil si at metodikken ikke hensyntar at ullplagg normalt har lengre levetid og vaskes langt færre ganger ved lavere temperatur, sammenlignet med klær i syntetiske materialer.

<sup>7</sup> <https://www.eydecluster.com/no/innsatsomraader/sirkulaeroekonomi/sidestroemskartlegging/>

<sup>8</sup> <https://www.norskindustri.no/siteassets/dokumenter/rapporter-og-brosjyrer/mulighetsstudie-sirkular-okonomi-i-prosessindustrien.pdf>

<sup>9</sup> [https://www.prosess21.no/contentassets/90d6c3c0ae9f43e684252610398a8ce1/p21\\_sluttrapport\\_sirkularokonomi.pdf](https://www.prosess21.no/contentassets/90d6c3c0ae9f43e684252610398a8ce1/p21_sluttrapport_sirkularokonomi.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.norskindustri.no/contentassets/d18d520b3bd34186a8352c967046c9e0/posisjonsnotat-gjenvinning-2024.pdf>

