

Rett i søpla

Rettslig analyse av en returordning for elektrisk og elektronisk avfall basert på prinsippet om utvidet produsentansvar

Kandidatnummer: 221

Leveringsfrist: 3. juni 2013

Antall ord: 39 863



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Bakgrunn for valg av tema	3
1.3	Avgrensninger	6
1.4	Tilnærming og arbeidsform	7
1.5	Oppgavens videre oppbygging	9
2	REGULERINGEN AV EE-AVFALL	11
2.1	Innledning	11
2.2	Det nasjonale regelverket	11
2.2.1	Tidligere regelverk	11
2.2.2	Dagens regelverk.....	13
2.3	Det EU-rettslige regelverket.....	15
2.4	Forholdet mellom direktivet og forskriften	19
3	UTVIDET PRODUSENTANSVAR SOM GRUNNLAG FOR REGULERINGEN AV RETURORDNINGEN FOR EE-AVFALL	23
3.1	Innledning	23
3.2	Hva er utvidet produsentansvar	23
3.3	Utvidet produsentansvar som bakgrunn for endringer i avfallspolitikk og regelverk	28
3.3.1	I Norge	28
3.3.2	I EU	32
4	RETURORDNINGENS VIRKEOMRÅDE OG FORMÅL.....	35
4.1	Innledning.....	35
4.2	Virkeområde	35
4.2.1	Oversikt	35

4.2.2	Nærmere om husholdningsavfall og næringsavfall.....	37
4.3	Formål.....	41
4.3.1	Avfallsforskriftens formål.....	41
4.3.2	WEEE-direktivets formål.....	43
4.3.3	Forholdet mellom formålene i forskriften og direktivet	45
5	PRODUSENTER.....	47
5.1	Innledning.....	47
5.2	Hvem er "produsent".....	47
5.3	Plikt til å ha medlemskap i et returselskap	52
5.4	Rekkevidden av plikten til finansiering av "innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall"	55
5.4.1	Oversikt.....	55
5.4.2	Innsamling og sortering, herunder oppbevaring	56
5.4.3	Ombruk, gjenvinning, deponering og annen behandling	62
5.4.4	Kan produsenter stille krav til returselskapenes utføring?	64
5.4.5	Utvidelse av finansieringsplikten i WEEE-direktivet av 2012	65
5.4.6	Konklusjoner	68
5.5	Øvrige plikter for produsenter med basis i WEEE-direktivet	69
5.5.1	Oversikt.....	69
5.5.2	Gjenvinningsmål	69
5.5.3	Finansielle reserver	72
5.5.4	Historisk avfall	73
5.6	Relevante endringer i WEEE-direktivet av 2012	75
5.7	Overblikk over produsenters stilling og funksjon i returordningen	77
6	FORHANDLERE.....	79
6.1	Innledning.....	79
6.2	Hvem er "forhandler".....	79
6.3	Plikt til å ta imot EE-avfall	82
6.3.1	Innledning	82

6.3.2	Mottaksplikten for forhandlere <i>med</i> butikklokaler	83
6.3.3	Mottaksplikten for forhandlere <i>uten</i> butikklokaler	87
6.4	Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall	89
6.4.1	Innledning	89
6.4.2	Sortering "fra øvrig avfall"	90
6.4.3	Oppbevaring på "egnet sted"	91
6.4.4	Transport til "egnet sted i rimelig avstand" fra forhandlers mottakssted, herunder organisering av henting av EE-avfall.....	92
6.5	Relevante endringer i WEEE-direktivet av 2012	94
6.5.1	Endringer med betydning <i>kún</i> for forhandlere.....	94
6.5.2	Endringer med betydning for forhandlere og kommuner.....	94
6.6	Overblikk over forhandleres stilling og funksjon i returordningen	97
7	KOMMUNER	99
7.1	Innledning	99
7.2	Plikt til å ta imot EE-avfall	100
7.2.1	Oversikt over mottaksplikten	100
7.2.2	Nærmere om plikten til å sørge for et "tilstrekkelig tilbud" for mottak av EE-avfall	101
7.3	Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall	105
7.3.1	Oversikt	105
7.3.2	Sortering	106
7.3.3	Oppbevaring	107
7.4	Overblikk over kommunens stilling og funksjon i returordningen	108
8	RETURSELSKAP	111
8.1	Innledning	111
8.2	Plikt til henting og mottak av EE-avfall	113
8.2.1	Oversikt	113
8.2.2	Henting av EE-avfall som er samlet inn hos kommuner og forhandlere ...	113

8.2.3	Plikt til mottak av EE-avfall fra "virksomheter som driver innsamling av avfall"	118
8.2.4	Plikt til å sette av finansielle reserver	119
8.3	Plikt til sortering, transport, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling av EE-avfall	121
8.3.1	Innledning	121
8.3.2	Nærmere om plikten til ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling	123
8.4	Endringer i WEEE-direktivet av 2012.....	126
8.5	Overblikk over returselskapets stilling og funksjon i returordningen	127
9	KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....	129
9.1	Innledning.....	129
9.2	Hva kan utledes fra gjennomgangen av aktørenes plikter til innsamling og behandling?	129
9.2.1	Problemer relatert til utformingen av reglene i forskriften	130
9.2.2	Problemer relatert til forholdet mellom avfallsforskriften og WEEE-direktivet	131
9.3	Oppnår vi formålene med utvidet produsentansvar?	133
9.4	Avsluttende betraktninger.....	136
10	KILDEREGISTER.....	138
11	VEDLEGG 1: UTDRAK FRA AVFALLSFORSKRIFTEN KAPITTEL 1	147
12	VEDLEGG 2: UTDRAK FRA WEEE-DIREKTIVET 2002/96/EC.....	152
13	VEDLEGG 3: BRANSJEAVTALEN	157

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne oppgaven er den rettslige reguleringen av returordningen for elektrisk og elektronisk avfall i avfallsforskriften kapittel 1.¹

Fremstillingen har to mål. Det første målet er på et konkret nivå å klargjøre og analysere innholdet i og forholdet mellom aktørenes plikter til innsamling og behandling av EE-avfall. Det andre målet er mer overordnet å vurdere hvordan returordningen bidrar til å realisere prinsippet om utvidet produsentansvar.

Det første målet i oppgaven er fremstillingens hovedmål. Gjennomgangen av pliktene til innsamling og behandling reiser en rekke problemstillinger. Problemstillingene kan grovt sett deles i to grupper.

I korte trekk fungerer returordningen slik at *produsenter* har en plikt til å finansiere returordningen, *forhandlere og kommuner* har en plikt til å ta imot EE-avfall fra sluttbrukere og *returselskap* har plikt til å samle inn avfallet fra kommuner og forhandlere og sørge for videre behandling av det.

Jeg har valgt å konsentrere oppgaven om pliktene til innsamling og behandling av EE-avfall fordi dette er de viktigste pliktene for den praktiske gjennomføringen av returordningen. *Den første gruppen problemstillinger* knytter seg til klargjøringen av innholdet i pliktene til innsamling og behandling av EE-avfallet. Skal produsenter dekke *alle* utgifter som *alle* aktører i ordningen har, eller bare enkelte utgifter til enkelte aktører? Må kommuner og forhandlere ta imot *alle* produkter fra sluttbrukere, og hvis ikke, hvilke produkter kan de nekte å ta imot? Må

¹ Se forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 930. For et utdrag av forskriften se vedlegg 1.

returselskap hente EE-avfall i *alle* deler av landet og hos *alle* kommuner og forhandlere eller er det begrensninger i henteplikten? Dette er spørsmål som fremstillingen vil gi svar på.

Avfallsforskriften kapittel 1 gjennomfører EUs WEEE-direktiv av 2002.² WEEE-direktivet setter grenser for hvilke regler forskriften kan ha uten at de kommer i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser, og direktivet er en sentral tolkningsfaktor ved fastleggingen av innholdet i avfallsforskriftens regler. *Den andre gruppen problemstillinger* knytter seg derfor til forholdet mellom avfallsforskriften og WEEE-direktivet.

I 2012 ble det vedtatt et nytt WEEE-direktiv. Direktivet er ennå ikke inntatt i EØS-avtalen, men det er vurdert som EØS-relevant og skal gjennomføres i Norge. Å belyse eventuelle endringer som det nye WEEE-direktivet medfører for reglene i avfallsforskriften, blir et annet viktig element i fremstillingen.

Både avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet er basert på prinsippet om utvidet produsentansvar. Prinsippet om utvidet produsentansvar går i korte trekk ut på å tillegge produsenter ansvar for hele livssyklusen til produkter og har i hovedsak to formål; (1) å overføre ansvar for avfallshåndteringen av produkter fra offentlige myndigheter og over på produsentene og (2) skape insentiver for produsenter til å lage mer miljøvennlige produkter. *Det andre og overordnede målet med fremstillingen* er å vurdere returordningen opp mot prinsippet om utvidet produsentansvar, og vurdere om regelverket ivaretar prinsippet på en god måte.

² Se Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE). For et utdrag av direktivet se vedlegg 2.

1.2 Bakgrunn for valg av tema

Avfall har i løpet av de 20-30 siste årene blitt et stadig viktigere politisk og også juridisk tema. I takt med den økende industrialiseringen har det globale forbruket av varer gått betraktelig opp. Betegnende for dette er at "[v]erden har de siste 40 årene forbrukt like mye varer og tjenester som alle tidligere generasjoner har gjort til sammen".³ Denne økningen i forbruk har vært fulgt av en tilsvarende økning i avfallsmengdene.

Når avfall ikke gjenvinnes eller nyttiggjøres på annen måte, fører det til en bruk av naturressurser som ikke er bærekraftig og bidrar i tillegg til forurensning av miljøet. De økende avfallsmengdene har derfor også ført til at det har blitt flere *problemer* relatert til avfall. En oppstilling av hvordan avfall belaster miljøet gjort i sammendraget av *NOU 1990 nr. 28* oppsummerer hvilke problemer avfall skaper:

"Avfallet belaster miljøet ved:

- Forurensning av vann, luft og av grunnen
- Akutt skade- og giftvirkning på mennesker, dyr og vegetasjon
- Forsøpling
- Dårlig utnyttelse av naturressurser
- Båndlegging av arealer"⁴

Den voksende mengden avfall har derfor ført til et økende behov for å minimere de negative konsekvensene av avfallet. Dette har man søkt å gjøre både gjennom rettslige, økonomiske og administrative virkemidler.⁵

³ Se St.meld. nr. 44 (1992-92) på side 5. *St.meld. nr. 44 (1991-92)* var også den første stortingsmeldingen som gav en samlet fremstilling av avfallsområdet i Norge, se side 8.

⁴ Se NOU 1990 nr. 28 på side 1.

⁵ Se som eksempel de virkemidler som foreslås tatt i bruk i St.meld. nr. 44 (1992-92) på side 6-8 og i punkt 4.2, 4.3 og 4.4. Se også NOU 2002:19 kapittel 5.

I denne oppgaven er temaet den rettslige reguleringen av gruppen *elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall)*. Dette er en interessant avfallsgruppe av flere grunner.

En rask teknologisk utvikling gjør at elektriske og elektroniske produkter i økende grad har blitt forbruksvarer, og mange kastes etter kort tids bruk. Elektrisk og elektronisk avfall er derfor en av de raskest voksende avfallsgruppene i Norge. Gruppen er sammensatt og består av alt fra mobiltelefoner, kjøleskap og hårføner til bursdagskort som spiller musikk.

I tillegg til at mengden EE-avfall øker, er den også en av avfallsgruppene som det både fra et forurensningsperspektiv og et ressursperspektiv er viktigst å sikre innsamling og behandling av. Elektriske og elektroniske produkter er ofte fulle av *verdifulle råmaterialer*, som det fra et naturressursperspektiv er viktig å sikre en bærekraftig bruk av. I tillegg inneholder elektriske og elektroniske produkter ofte *giftige og farlige kjemikalier* som kan være skadelige for miljøet dersom de ikke behandles riktig når produktet kastes.

Disse faktorene gjør at det er særlig viktig å sørge for effektiv innsamling og riktig behandling av elektrisk og elektronisk avfall. Returordningen for EE-avfall er et forsøk på å sikre slik innsamling og behandling.

I praksis fungerer returordningen for EE-avfall slik at forhandlere av elektriske og elektroniske produkter og kommuner har plikt til vederlagsfritt å ta imot EE-avfall som er husholdningsavfall fra sluttbrukere.⁶ Når EE-avfallet er mottatt av kommuner og forhandlere, samles det inn av returselskap. Et returselskap er et selskap som driver med innsamling og behandling av EE-avfall. Gjennom pliktig medlemskap i returselskapene betaler produsenter for returselskapenes innsamling og behandling av EE-avfallet etter at det er levert hos kommuner og forhandlere.⁷

⁶ Se § 1-4 og § 1-7.

⁷ Se avfallsforskriften § 1-10.

Returselskapene har plikt til å hente EE-avfall i de områdene av landet hvor deres medlemmer, altså produsenter, har solgt produkter.⁸ De må hente en andel av EE-avfall tilsvarende medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme området.⁹ De plikter også å sørge for at visse mål for gjenvinning og behandling av avfallet oppnås.¹⁰

I Norge har vi i dag fem godkjente kollektivt finansierte returselskaper; Elretur AS, Elsirk AS, ERP Norway AS, RENAS AS og Eurovirement AS.¹¹ Noen av disse er eid av bransjeforeninger, mens andre er privat eid.¹² Returselskapene gir informasjon og tall til EE-registeret, som er etablert av Klima- og forurensingsdirektoratet. EE-registeret følger opp returselskapene og skal ha oversikt over alle produsenter av EE-produkter og om de oppfyller sine forpliktelser, og rapportere dette til Klima- og forurensningsdirektoratet.¹³

Oppsummert er mitt inntrykk at det har vært flere problemer med returordningen i praksis. Det kanskje viktigste problemet synes å ha vært såkalt hentestopp; at returselskapene ikke henter EE-avfall hos kommuner og forhandlere. Et annet problem har vært gratispassasjerer – at produsenter ikke melder seg inn i returselskap og deltar i ordningen. Tyverier av EE-avfall fra de forskjellige mottaksfasilitetene, og ulovlig og miljøfarlig behandling av EE-avfall hos behandlingsanleggene har vært andre problemer. I tillegg til dette har også spørsmål om hvem som skal dekke utgifter for kommuner og forhandlere vært oppe.

For at returordningen skal være effektiv og hensiktsmessig er det viktig at reguleringen av ordningen er godt utformet og at den gir klare rammer for aktørene. Denne fremstillingen er et

⁸ Se avfallsforskriften § 1-14 bokstav c og annet ledd.

⁹ Se avfallsforskriften § 1-14 annet ledd.

¹⁰ Se avfallsforskriften § 1-18.

¹¹ Oppdatert informasjon om hvilke returselskaper som til enhver tid er godkjente finnes på EE-registerets hjemmesider, <http://www.eeregisteret.no/>.

¹² Elretur AS er for eksempel eid av bransjeorganisasjonene Abelia, IKT Norge, Hvitevareretur og Elektronikkbransjen.

¹³ For mer informasjon om EE-registeret, se <http://www.eeregisteret.no/>.

bidrag til kartleggingen og klargjøringen av problemstillinger knyttet til reguleringen av EE-avfall i Norge.

1.3 Avgrensninger

Reguleringen av EE-avfall er omfattende, og en rekke tema og problemstillinger kan være aktuelle og interessante i en fremstilling av returordningen. Det er imidlertid ikke mulig å behandle alle spørsmål, og det har vært nødvendig å foreta visse avgrensninger for å få tilstrekkelig plass til å behandle oppgavens hovedtema.

Fremstillingen skal først og fremst omhandle de fysiske og økonomiske pliktene knyttet til innsamling og behandling av EE-avfall, da disse er viktigst for den praktiske gjennomføring av ordningen. Dette har nødvendiggjort en avgrensning mot *øvrige plikter* som følger av avfallsforskriften kapittel 1,¹⁴ herunder informasjonsplikter¹⁵ og regler om sanksjon og håndhevelse.¹⁶

Jeg har også valgt å avgrense fremstillingen mot en aktør i ordningen. Man kan ha både kollektivt og individuelt finansierte returselskaper i Norge. De to typene selskap fungerer på mange måter forskjellig og det er derfor egne regler for individuelt finansierte returselskap.¹⁷ I Norge eksisterer det imidlertid ikke slike individuelt finansierte returselskap, og fremstillingen er avgrenset mot regler og problemstillinger knyttet til disse.

EE-avfall er en sammensatt avfallsgruppe, og det er til dels forskjellige regler for de forskjellige typene EE-avfall. Et viktig skille går mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Jeg har valgt å konsentrere oppgaven om husholdningsavfall siden det er den gruppen som er viktigst for folk flest. *Næringsavfall* er på visse punkter regulert annerledes enn husholdningsavfall, og reiser på

¹⁴ Se blant annet avfallsforskriften §§ 1-11, 1-19, 1-21, 1-22.

¹⁵ Se avfallsforskriften §§ 1-6, 1-9, 1-12 og 1-20.

¹⁶ Se avfallsforskriften §§ 1-25 og avfallsforskriften kapittel 18.

¹⁷ Se avfallsforskriften §§ 1-15 – 1-17.

grunn av dette særlige spørsmål.¹⁸ Av plasshensyn har det derfor vært nødvendig å avgrense fremstillingen mot næringsavfall. Enkelte typer EE-avfall er også å regne som såkalt *farlig avfall*. For det avfallet som er farlig avfall finnes det egne regler, blant annet knyttet til utsortering og behandling¹⁹ som fremstillingen avgrenses mot.

Avslutningsvis er det regler i andre kapitler i avfallsforskriften og i øvrig regelverk som kan være interessante for behandlingen av pliktene til innsamling og behandling, men i den grad reglene ikke kan gi særlige tolkningsbidrag til bestemmelsene i avfallsforskriften kapittel 1, avgrenses fremstillingen mot annet regelverk.

1.4 Tilnærming og arbeidsform

Jeg hadde tidlig i skriveprosessen samtaler med Klima- og forurensingsdirektoratet om returordningen for EE-avfall. Etter dette har jeg også hatt samtaler med Elretur AS²⁰ og AvfallNorge AS²¹ og sett på offentlig tilgjengelig korrespondanse knyttet til returordningen på Offentlig Elektronisk Postjournal.²² Samtalene med aktørene gjorde meg opptatt av hvordan utformingen av regelverket virker inn på praksis i ordningen. Denne innsikten i interessekonflikter i ordningen har vært med på å definere og konkretisere de rettslige problemstillingene som reises i fremstillingen. Oppgaven har derfor en praktisk tilnærming til reglene, med fokus på deres funksjon og virkning på forholdet mellom aktørene. Samtalene med sentrale aktører har gitt meg et godt overblikk over praksis, men det ville ha vært fordelaktig med mer helhetlig kunnskap om hvordan ordningen fungerer. Jeg har ikke referater fra mine møter

¹⁸ Se avfallsforskriften §§ 1-4 første ledd og 1-7.

¹⁹ Se blant annet avfallsforskriften §§ 1-2, 1-18 bokstav b.

²⁰ Elretur AS er et bransjeeid kollektivt returselskap. For mer informasjon, se <http://www.elretur.no/>.

²¹ Avfall Norge er en landsdekkende bransjeorganisasjon for avfall. De har ca. 180 medlemmer som er kommuner, interkommunale avfallsselskaper og private foretak. For mer informasjon, se <http://www.avfallnorge.no/>.

²² Se <http://www.oep.no/>.

med aktørene, og har heller ikke referanser til praksis. Når jeg behandler praksis i det videre, er det derfor mitt helhetsinntrykk av returordningen det vises til.

Valget om å konsentrere oppgaven rundt pliktene til innsamling og behandling av EE-avfall har gjort at *utgangspunktet for analysen* er reglene i avfallsforskriften kapittel 1. En utfordring i denne sammenheng har vært mangelen på tilgjengelige rettskilder for tolkning av reglene. Dette har bidratt til at fokus på reglenes funksjon og hensiktsmessighets- og effektivitetsvurderinger har blitt sentralt for analysen.

Det viktigste tolkningsmomentet for reglene i avfallsforskriften har vært WEEE-direktivet. Direktivets sentrale stilling for tolkningen og forståelsen av reglene i avfallsforskriften, har gjort EØS-rettslige elementer og problemstillinger sentrale i oppgaven. Også bruken av direktivet er likevel av hovedsakelig praktisk karakter, og jeg har derfor valgt å ikke gå inn i en videre fordypning og nyansering av aktuelle EØS/EU-rettslige problemstillinger.

Den praktiske vinklingen gjør videre at en bredere teoretisk tilnærming til reguleringen har vært mindre aktuell. Et mer overordnet perspektiv er likevel ivaretatt gjennom vurderingen av om returordningen bidrar til å oppnå formålene med prinsippet om utvidet produsentansvar. En grundigere analyse av prinsippet og hvordan det er gjennomført i og påvirker avfallsregulering i Norge og i EU ville vært interessant, men er valgt bort til fordel for en dypere drøftelse av de konkrete reglene om innsamling og behandling.

Også oppgavens konklusjoner har, i tråd med fremstillingens tilnærming, et særlig fokus på hva som kan sies om hvordan regelverket virker inn på praksis og forholdet mellom aktørene.

1.5 Oppgavens videre oppbygging

Fremstillingen består av totalt ni kapitler. I kapittel 2 gir jeg en oversikt over den rettslige reguleringen av EE-avfall i Norge og i EU. I den sammenheng gis også en innføring i rettskildesituasjonen og i den juridiske metode som benyttes videre i fremstillingen. Siden forholdet mellom avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet er sentral for den rettslige analysen, tas dette opp som et eget punkt i kapittel 2.

I kapittel 3 ser jeg nærmere på prinsippet om utvidet produsentansvar. Som antydnet i punkt 1.1 er både avfallsforskriften og WEEE-direktivet basert på dette prinsippet, og innholdet i og målene med prinsippet blir derfor sentrale for analysen av bestemmelsene i regelverkene. Et overordnet mål med fremstillingen er også å vurdere hvorvidt reglene i avfallsforskriften kapittel 1 oppnår formålene med prinsippet om utvidet produsentansvar, og om returordningen er en vellykket gjennomføring av prinsippet. Det er derfor viktig for den videre fremstillingen å gi en innføring i hva dette prinsippet innebærer, hvilket rettslig grunnlag det har, og hvordan det har spilt inn i reguleringen av EE-avfall både i Norge og i EU.

Kapittel 4 til og med 8 utgjør oppgavens hoveddel. I kapittel 4 går jeg nærmere inn i avfallsforskriften og WEEE-direktivets virkeområde og formål. I de påfølgende kapitlene 5-8 tar jeg utgangspunkt i en av returordningens aktører og går nærmere inn i de konkrete pliktene aktøren har til innsamling og behandling av EE-avfall.

Kapittel 5-8 er stort sett bygd opp på samme måte. Grovt sett er kapitlene delt opp i fire deler. I kapitlenes første del ser jeg på aktørens plikter knyttet til innsamling eller mottak av EE-avfall. I andre del ser jeg på aktørens plikter til videre sortering, oppbevaring, behandling og lignende av det mottatte EE-avfallet. I tredje del ser jeg på hvorvidt det nye WEEE-direktivet av 2012 vil innebære behov for endringer i de reglene som har blitt behandlet. I den fjerde og siste delen gir jeg et overblikk over aktørens stilling og funksjon i returordningen.

Tre problemstillinger er gjennomgående i kapittel 5-8. Den første er hvorvidt reglene i avfallsforskriften er innenfor rammene som WEEE-direktivet setter. Her tar jeg som regel

utgangspunkt i avfallsforskriftens regler for så å tolke disse i lys av og holde dem opp mot tilsvarende regler i WEEE-direktivet. Denne fremgangsmåten vil likevel ikke følges systematisk, og enkelte steder vil jeg begynne med å se på direktivets regler. Den andre problemstillingen som går igjen er hvorvidt det nye WEEE-direktivet av 2012 medfører behov for endringer i dagens regler. Den tredje problemstillingen ligger i et litt annet nivå, og er en vurdering av hvorvidt reglene i forskriften og direktivet er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar.

Oppgavens siste kapittel er kapittel 9. Her vil jeg se nærmere på hvilke konklusjoner på de to hovedmålene fremstillingen gir grunnlag for. Det stilles to oppsummerende spørsmål: (1) hva kan utledes fra gjennomgangen av innholdet i og forholdet mellom aktørens plikter til innsamling og behandling av EE-avfall og (2) om reguleringen av EE-avfall er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar, og om prinsippets formål fremmes på en god måte. Her vil jeg også kort gjøre en komparativ analyse av den norske ordningen opp mot den svenske returordningen for EE-avfall. Helt avslutningsvis løfter jeg blikket, og ser kort på hva som skjer med produkt- og avfallslovgivning i EU i dag.

2 Reguleringen av EE-avfall

2.1 Innledning

Tema for dette kapitlet er hvordan elektrisk og elektronisk avfall er regulert i henholdsvis Norge og EU. I den forbindelse gir jeg en *oversikt over de tilgjengelige rettskildene* for tolkning av regelverkene, og *den juridiske metoden* som benyttes videre i fremstillingen.

I punkt 2.4 gis en gjennomgang av forholdet mellom avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet for å vise hvordan direktivet virker inn på analysen av reglene i avfallsforskriften kapittel 1. Dette punktet er av hovedsakelig generell karakter, men jeg har likevel valgt å behandle det fordi problemstillinger rundt hvordan regelverkene forholder seg til hverandre er gjennomgående i fremstillingen.

2.2 Det nasjonale regelverket

2.2.1 Tidligere regelverk

Reguleringen av EE-avfall som egen avfallsgruppe startet i 1998 med den såkalte EE-forskriften²³ og en forvaltningsavtale mellom Miljøverndepartementet og en rekke bransjeorganisasjoner og næringsaktører.²⁴ EE-avfall var da en av de siste avfallsgruppene det ble opprettet slik forvaltningsavtale for.²⁵

²³ Se forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter av 16. mars 1998.

²⁴ Bransjeavtale om reduksjon, innsamling og behandling av avfall fra elektriske og elektroniske produkter av 16. mars 1998. Se vedlegg 3.

²⁵ Før dette hadde Miljøverndepartementet inngått avtaler om plastemballasje, emballasjekartong, drikkekartong, brunt papir og metallemballasje i 1995, blybatterier i 1993 og kasserte dekk i 1995. Etter avtalen om EE-avfall ble det inngått avtaler om portable oppladbare batterier og industribatterier i 2000 og PCB-holdige isolerglassvinduer i 2002. Se Hjellnes (2008).

EE-forskriften etablerte hovedtrekkene i retursystemet slik det er i dag. Det ble opprettet mottaks- og oppbevaringsplikt for kommuner og forhandlere, og plikter til videre innsamling og behandling for produsenter og returselskap. *Forvaltningsavtalen* utdypet forpliktelsene i forskriften. Avtalen forpliktet blant annet EE-bransjen til å etablere og bygge opp et system for innsamling og behandling av EE-avfall,²⁶ og sørge for at en viss prosentandel av EE-avfallet årlig ble samlet inn og behandlet i tråd med krav i EE-forskriften.²⁷

Bransjeavtalen består fremdeles mellom partene, men har slik jeg ser det i stor grad utspilt sin rolle. I praksis reguleres området i dag av avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet. Et punkt av interesse er likevel at bransjeavtalen stadfester en type innsats- eller omsorgsforpliktelser for EE-bransjen. Eksempler er at EE-bransjen skal "arbeide for" at det gjennomføres avfallsreducerende tiltak for EE-produkter, og at bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier reduseres.²⁸ De skal også "så langt det er hensiktsmessig, sørge for" samordning av sine aktiviteter for å sikre en effektiv og god oppfyllelse av forpliktelsene i avtalen,²⁹ og "tilstrebe" å finne løsninger for innsamling og behandling av EE-avfall som totalt sett gir de ønskede miljømessige løsningene til lavest mulig kostnad.³⁰ Disse punktene i bransjeavtalen gir partene i EE-bransjen forpliktelser knyttet til forbedring av egen prestasjon i returordningen, og til å gjøre en innsats for å gjøre egne produkter mer miljøvennlige. Dette poenget er også påpekt i *NOU 2002:19*.³¹ Hva som er det nærmere innholdet i og rekkevidden av disse forpliktelsene og hva konsekvensene av mulig mislighold er, er en problemstilling jeg av plasshensyn ikke kan se nærmere på innenfor rammene av fremstillingen.

²⁶ Se bransjeavtalen § 3.1.

²⁷ Se bransjeavtalen § 3.2.

²⁸ Se bransjeavtalen § 3.3.

²⁹ Se bransjeavtalen § 3.5.

³⁰ Se bransjeavtalen § 3.1.

³¹ Se *NOU 2002:19* på side 64, 114 og 116.

2.2.2 Dagens regelverk

Da WEEE-direktivet av 2002 skulle gjennomføres i norsk rett, ble EE-forskriften endret og tatt inn som kapittel 1 til avfallsforskriften.³² Systemet man hadde etablert gjennom EE-forskriften og bransjeavtalen kunne i hovedtrekk videreføres innenfor rammene av WEEE-direktivet. Visse endringer måtte likevel gjøres ved gjennomføringen. De viktigste var økte krav til behandling av EE-avfall, mulighet for produsenter til å ha individuelle løsninger for å ta ansvar for egne produkter og krav om opprettelse av et produsentregister for å oppnå bedre kontroll med området.³³ Det ble også gjort enkelte endringer uten grunnlag i direktivet i forbindelse med gjennomføringen. Disse hadde til formål å gjøre forpliktelsene i forskriften klarere og lettere å forstå.³⁴

En forskjell mellom EE-forskriften og avfallsforskriften kapittel 1 er at EE-forskriften la alt ansvar for henting, mottak, sortering og gjenvinning på produsentene, men slik at de kunne oppfylle disse pliktene gjennom returselskap.³⁵ Dette er motsatt utgangspunkt fra dagens ordning i avfallsforskriften der disse pliktene er lagt på returselskapene.³⁶ Denne forskjellen gjør at produsentansvaret kom tydeligere fram i den gamle forskriften enn det gjør i dagens forskrift.

I dag er returordningen for elektrisk og elektronisk avfall regulert i avfallsforskriften kapittel 1.³⁷ Avfallsforskriften kapittel 1 er vedtatt med hjemmel i forurensingsloven.³⁸ Forurensningsloven har et eget kapittel 5 om avfall. Her settes de rettslige rammene for avfallshåndtering, og

³² Se forskrift om endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 2. mai 2005 nr. 406.

³³ Se SFT (2004) på side 4.

³⁴ Se SFT (2004) på side 4 og 5.

³⁵ Se EE-forskriften § 7 punkt 6.

³⁶ Se eksempelvis §§ 1-14 og 1-18.

³⁷ Se forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 930.

³⁸ Kapittel 1 i avfallsforskriften er vedtatt med hjemmel i Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6 §§ 31, 33, 49, 52a, 63 og 81.

forurensningslovens regler er derfor relevante ved tolkning av reglene i avfallsforskriften. Særlig viktig i vår sammenheng er § 30 om kommuners ansvar for husholdningsavfall, § 33 om gjenvinning og annen behandling av avfall og § 27 som definerer forskjellige typer avfall. Også retningslinjene i forurensningsloven § 2 og prinsippene denne bestemmelsen gir uttrykk for, vil være aktuelle momenter i tolkningen av de nærmere reglene i avfallsforskriften kapittel 1. Prinsippet om utvidet produsentansvar er bakgrunn for dagens regulering av EE-avfall i avfallsforskriften kapittel 1. Prinsippet om utvidet produsentansvar har *sitt grunnlag* i flere av miljøprinsippene som forurensningsloven § 2 gir uttrykk for. I den videre fremstillingen vil derfor prinsippet om utvidet produsentansvar være mer sentralt enn forurensningsloven § 2 ved tolkning av reglene i avfallsforskriften kapittel 1. Mer om prinsippet om utvidet produsentansvar kommer i kapittel 3.

Siden avfallsforskriften kapittel 1 gjennomfører WEEE-direktivet i norsk rett, vil direktivet bli en annen viktig tolkningskilde for reglene i forskriften. Hvilke føringer direktivet legger på avfallsforskriftens regler og hvordan dette vurderes, kommer jeg nærmere tilbake til i punkt 2.4.

Utover dette er analysen av avfallsforskriften kapittel 1 preget av at det er få tilgjengelige rettskilder for tolkning av reglene. Av forarbeider finnes kun et forslag fra Statens forurensningstilsyn til revidering på grunnlag av gjennomføringen av WEEE-direktivet.³⁹ Det er ellers ingen ordinære forarbeider, ingen rettspraksis eller annen relevant praksis, og heller ikke juridisk litteratur som omhandler avfallsforskriften kapittel 1 eller returordningen.

I mangel av andre rettskilder vil ordlydsfortolkning av reglene i forskriften i lys av formålene med reglene i avfallsforskriften kapittel 1, være sentralt.⁴⁰ Her er prinsippet om utvidet produsentansvar, som vi skal se nærmere på i kapittel 3, særlig viktig. Hvilken vekt slike formålsbetraktninger kan tillegges, vil variere blant annet ut fra hva som er grunnlaget for formålet, og hvor stor sannsynlighet det er for at en viss tolkning av bestemmelsen faktisk vil

³⁹ Se SFT (2004).

⁴⁰ Se blant annet Eckhoff (2001) på side 101 flg., Fleischer (1998) på side 107 og Backer (2012) på side 39-40.

virke inn på formålet realisering.⁴¹ Der ett av flere tolkningsalternativer vil oppfylle lovens eller bestemmelsens formål, men de andre ikke vil det, vil dette ofte være avgjørende.⁴²

I tillegg til dette kan også reelle hensyn, som effektivitets- og hensiktsmessighetsvurderinger, bli viktige tolkningsmomenter.⁴³

Mangelen på rettskilder gjør at metoden for tolkning av forskriften på mange måter får flere likhetstrekk med EU-rettens metodelære; den blir mer formålsoverordnet og det legges større vekt på reelle hensyn og systemvurderinger.

2.3 Det EU-rettslige regelverket

EU har etter hvert utviklet et omfattende regelverk for avfallshåndtering. Regelverket består både av generelle direktiver som rammedirektivet for avfall,⁴⁴ direktiv for forbrenning⁴⁵ og deponering av avfall⁴⁶ og forordning om grenseoverskridende transport av avfall.⁴⁷ I tillegg til dette har man regulert spesifikke avfallsstrømmer som blant annet emballasje,⁴⁸ kasserte kjøretøy⁴⁹ og batterier.⁵⁰

⁴¹ Se Eckhoff (2001) på side 105.

⁴² Se Eckhoff (2001) på side 106.

⁴³ Se mer om reelle hensyn i Kjøenstad (2006).

⁴⁴ Directive 2008/98/EC.

⁴⁵ Directive 2000/76/EC.

⁴⁶ Directive 1999/31/EC.

⁴⁷ Regulation (EC) No 1013/2006.

⁴⁸ Directive 94/62/EC.

⁴⁹ Directive 2000/53/EC.

⁵⁰ Directive 2006/66/EC.

Reguleringen av elektrisk og elektronisk avfall som egen avfallsgruppe startet med det såkalte WEEE-direktivet i 2002.⁵¹ WEEE-direktivet ble vedtatt med basis i Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) art. 175,⁵² nå art. 192. I 2008 fremmet Kommisjonen forslag om revisjon av WEEE-direktivet.⁵³ Etter lengre behandling ble det nye direktivet vedtatt i juli 2012.⁵⁴ Det nye WEEE-direktivet av 2012 er vurdert som EØS-relevant, men er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen. Målsettingen er at det skal gjennomføres innen tidsfristen for gjennomføring i EU, som er 14. februar 2014.⁵⁵

WEEE-direktivet av 2002 var basert på modellen fra dir. 2000/53/EC om kasserte kjøretøy.⁵⁶ Med WEEE-direktivet innførte EU regler om innsamling og behandling av EE-avfall, og fastsatte konkrete mål for hvor stor prosentandel av EE-avfall som skulle samles inn og resirkuleres. Produsenter ble gitt økonomisk ansvar for ordningen.⁵⁷ I motsetning til direktivet om kasserte kjøretøy inneholdt ikke WEEE-direktivet regler om forbud mot bruk av visse kjemikalier i EE-produkter. Disse reglene ble skilt ut i det såkalte RoHS-direktivet.⁵⁸ Grunnen til delingen var at RoHS-direktivet dermed kunne vedtas etter TFEU artikkel 114. Med hjemmel i art. 114 kan ingen stater vedta strengere regler for bruk av kjemikalier i EE-produkter enn reglene i RoHS-direktivet angir, foruten enkelte strenge unntak. Dette sikrer en enhetlig regulering av bruken av kjemikalier i EE-produkter i EU.⁵⁹ Oppdelingen av reglene i de to

⁵¹ Directive 2002/96/EC.

⁵² Se TFEU 2010/C 83/47.

⁵³ Se COM (2008) 810.

⁵⁴ Directive 2012/19/EC.

⁵⁵ Se WEEE-direktiv av 2012 art. 24.

⁵⁶ Se Krämer (2011) på side 361.

⁵⁷ Se WEEE-direktivet art. 8(1) og 9(1).

⁵⁸ Se Directive 2002/95/EC. Dette direktivet ble revidert samtidig som WEEE-direktivet, og det nye Directive 2011/65/EC ble vedtatt 8. juni 2011.

⁵⁹ Se Krämer (2011) på side 362.

direktivene gjør at reglene i WEEE-direktivet nesten utelukkende gjelder håndtering av EE-avfall.⁶⁰

WEEE-direktivet av 2002 er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XX nr. 32fa, og ble gjennomført i norsk rett i 2005.⁶¹ Det følger av harmoniserings- og homogenitetsmålsettingene i EØS-avtalen at EØS-retten skal utvikle seg i fullt samsvar med den underliggende EU-retten.⁶² Dette betyr at ved tolkning av WEEE-direktivet skal EU-rettslig metode og rettskildelære legges til grunn.⁶³ EU-retten har sin egen tolkningslære.⁶⁴ Alle rettsakter i EU-retten forfattes på de nå 23 offisielle språkene, og ved tvil må man sammenligne ordlyden i de forskjellige versjonene.⁶⁵ Siden det alltid vil være språklige nyanser mellom de forskjellige språkversjonene legger man i EU-retten mindre vekt på ordlyden i bestemmelsene, og mer vekt på formåls- og systembetraktninger.⁶⁶ Det viktigste er å "finne meningen med bestemmelsen, ikke å fintolke formuleringene".⁶⁷

Formålet med bestemmelsene, og sammenhengen med andre regler i direktivet og regelverket for øvrig, blir derfor sentrale tolkningsmomenter ved klargjøring av bestemmelsene i WEEE-direktivet.⁶⁸ Formålsbestemmelsen i WEEE-direktivet behandles nærmere i punkt 4.3.2. Prinsippet om utvidet produsentansvar ligger til grunn for reguleringen av EE-avfall også i EU, og oppnåelse av prinsippet er som vi skal se i punkt 4.3 et selvstendig formål med direktivet.

⁶⁰ Men direktivet inneholder også enkelte regler som er ment å få innvirkning på EE-produkter *før* de blir avfall, som art. 4 om produktdesign.

⁶¹ Se forskrift om endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 2. mai 2005 nr. 406.

⁶² Se EØS-rett (2011) på side 87-88.

⁶³ Se videre i Arnesen og Stenvik (2009) på side 23 flg.

⁶⁴ Se EØS-rett (2011) side 44.

⁶⁵ Se Case 283/81 CILFIT v. Ministry of Health på side 3430 i premiss 18 og 19.

⁶⁶ Se EØS-rett (2011) på side 44-45 og Case 283/81 CILFIT v. Ministry of Health på side 3430 i premiss 20. Videre Arnesen og Stenvik (2009) på side 26-27.

⁶⁷ Se EØS-rett (2011) side 45.

⁶⁸ Se Case 283/81 CILFIT v. Ministry of Health på side 3430 i premiss 20.

Utvidet produsentansvar får på denne måten en særlig viktig stilling ved den nærmere tolkningen av reglene i direktivet.

Et direktiv som er sentralt for tolkningen av WEEE-direktivet er rammedirektivet for avfall.⁶⁹ WEEE-direktivet viser til rammedirektivet i flere definisjoner,⁷⁰ og rammedirektivets bestemmelser aktualiseres på flere steder ved tolkning av WEEE-direktivet. Den viktigste føringen rammedirektivet legger for WEEE-direktivet er det såkalte avfallshierarkiet, som innfører en prioriteringsrekkefølge for forskjellige avfallshåndteringstiltak der forebygging kommer først, fulgt av ombruk, materialgjenvinning, annen nyttiggjørelse som for eksempel energigjenvinning og til slutt deponering.⁷¹ Viktige er også prinsippene for miljølovgivning i EU som sier at EUs politikk skal ta sikte på et høyt beskyttelsesnivå og ivareta prinsippene om at forurenseren skal betale, og at skade på miljøet skal rettes opp ved kilden.⁷²

Det foreligger ingen rettspraksis fra EU-domstolen om WEEE-direktivet. Forarbeider spiller en mindre sentral rolle i EU-retten enn de gjør i norsk rettskildelære, men kan i enkelte tilfeller få stor betydning.⁷³ I denne fremstillingen vil uansett forarbeider ha tolkningsmessig verdi, og jeg har benyttet meg av forarbeidene til det nye WEEE-direktivet der jeg mener at det kan ha interesse for å belyse det gamle og det nye direktivets bestemmelser. Ofte er imidlertid forarbeidene nokså begrensede, og gir lite informasjon.

⁶⁹ Dir. 2008/98/EC.

⁷⁰ Se WEEE-direktivet av 2012 art. 3(2). I WEEE-direktivet av 2002 art.3 vises det til en eldre versjon av rammedirektivet, dir. 75/442/EEC.

⁷¹ Se dir. 2008/98/EC art. 4 og oppgavens punkt 4.3.2.

⁷² Se TFEU art. 191 nr. 2.

⁷³ Se EØS-rett (2011) side 233-34.

2.4 Forholdet mellom direktivet og forskriften

Utgangspunktet for gjennomføring av EØS-direktiv i nasjonal rett er at det er opp til den enkelte medlemsstat "å bestemme formen og midlene for gjennomføringen".⁷⁴ Medlemsstatene gis med andre ord en viss frihet i hvordan de tar inn direktivets regler i nasjonal rett. WEEE-direktivet er vedtatt med hjemmel i TFEU art. 175, nå art. 192, noe som betyr at det er et såkalt minimumsdirektiv. Dette fremgår av TFEU art. 193 som angir de nærmere rammene for medlemsstatenes gjennomføring av en rettsakt basert på art. 192. I art. 193 står at medlemsstatene kan ta inn eller beholde "more stringent protective measures" enn de som følger av direktivet, så lenge tiltakene er "compatible with the Treaties".⁷⁵

Art. 193 setter her en øvre og en nedre grense for den nasjonale lovgivningen som gjennomfører direktivet. Den *nedre grensen* settes ved at Norge ikke kan innføre tiltak som gir mindre beskyttelse enn det direktivets regler gir; det kan kun innføres "more stringent protective measures".⁷⁶ Den *øvre grensen* settes ved at slike strengere beskyttelsestiltak må være "compatible with the Treaties".⁷⁷

Hvor stort handlingsrommet mellom den øvre og nedre grensen er, beror på reglene i direktivet og i traktatene. Selv om det er snakk om et minimumsdirektiv, kan enkelte regler være så omfattende eller strenge at man ikke kan se for seg "more stringent protective measures" etter art. 193. Da blir den nedre grensen så høy at handlingsrommet reelt sett blir lite. I tillegg kan det være slik at enkelte bestemmelser legger opp til en bestemt balanse mellom motstående interesser eller angir tekniske løsninger hvor det er nødvendig at vilkårene er de samme i alle

⁷⁴ Se EØS-avtalens art. 7 bokstav b.

⁷⁵ Se TFEU art. 193.

⁷⁶ Jf. TFEU art. 193.

⁷⁷ Denne øvre grensen følger naturlig av det hierarkiske systemet i EU-retten der toppen av hierarkiet er "the constituent Treaties. This is followed by consideration of general principles of law, which sit below the Treaties but above other forms of legal act" jf. Craig (2011) på side 108.

land for at regelen skal kunne oppfylle sitt formål.⁷⁸ Strengere regler kan i slike tilfelle føre til et resultat som ikke er "compatible with the Treaties", siden de kan stride mot grunnleggende prinsipper om for eksempel fri flyt av varer og konkurranse.⁷⁹

Rammene direktivet setter får betydning for tolkningen av reglene i forskriften. I tråd med presumsjonsprinsippet skal de norske reglene *så langt som mulig* tolkes slik at de ligger innenfor rammene direktivet setter.⁸⁰ Dette betyr at forskriftens regler så langt som mulig skal tolkes slik at de ikke innfører regler med et *svakere* beskyttelsesnivå enn reglene i direktivet, eller innfører regler som kan være *inkompatible med grunnleggende prinsipper* i EØS-/EU-retten.⁸¹

Innenfor direktivets rammer kan statene lage de reglene de ønsker. Så lenge forskriftens regler er innenfor rammene av direktivet, vil derfor i utgangspunktet ikke direktivet legge noen føringer for tolkningen av forskriftens egne regler.

Spørsmålet blir om dette også er tilfelle der hvor forskriftens regler er lagt nært opp til direktivets ordlyd. Ofte er nemlig reglene i forskriften svært like reglene man finner i direktivet. Spørsmålet blir da om forskriftens regler i denne situasjonen kan tolkes utfyllende eller presiserende med utgangspunkt i direktivets regler. I tråd med lojalitetsplikten og prinsippet om rettsenhet i EØS-avtalen art. 3 og 6 er det et selvstendig hensyn i EØS-avtalen at man skal søke å oppnå så stor grad av rettslikhet som mulig innad i EØS. Der ordlyden i forskriftens regler er veldig lik den i direktivet, tilsier lojalitetsplikten at man har lagt seg på den samme linjen som direktivet. Med utgangspunkt i disse prinsippene kan man legge til grunn at forskriftens regler i slike tilfeller bør tolkes utfyllende eller presiserende i tråd med ordlyden i direktivets bestemmelser.

⁷⁸ Se eksempelvis Arnesen og Stenvik (2009) på side 43-44. For mer om denne diskusjonen, se Krämer (2011) på side 115-120.

⁷⁹ Se TFEU art. 34, 36 og 101.

⁸⁰ Se Rt. 2000 s. 1811 Finanger I på side 1827, og Fredriksen (2011) på side 71 flg.

⁸¹ Jf. TFEU art. 193.

Et annet punkt av betydning for forholdet mellom WEEE-direktivet og avfallsforskriften kapittel 1 er at EU-domstolen gjennom rettspraksis har stilt krav til klarhet for den nasjonale gjennomføringen av EU-retten. I hovedsak innebærer dette krav om at gjennomføringen må skje på en måte som "gjør rettstilstanden klar og utvetydig, og som gjør det mulig for borgerne effektivt å forutberegne sin rettsstilling".⁸² Om den norske regelen gir klart uttrykk for rettstilstanden og gjør det mulig å forutberegne sin rettsstilling, er derfor et annet punkt som bør vurderes når man ser nærmere på avfallsforskriftens regler i lys av de EØS-rettslige forpliktelsene som følger av WEEE-direktivet.

Dersom det ikke er mulig å tolke den norske regelen slik at den er i tråd med forpliktelsene i WEEE-direktivet, står man overfor et tilfelle av feilaktig gjennomføring. I en slik situasjon vil norske domstoler, i tråd med det dualistiske prinsipp, legge til grunn den norske regelen.⁸³ Rettspraksis viser imidlertid at det skal mye til før målsettingen om regelharmoni ikke lar seg realisere.⁸⁴

⁸² Se EØS-rett (2011) på side 196.

⁸³ Se som eksempel Rt. 2000 s. 1811 Finanger.

⁸⁴ Se Fredriksen (2011) på side 72-73.

3 Utvidet produsentansvar som grunnlag for reguleringen av returordningen for EE-avfall

3.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på grunnlaget for og innholdet i prinsippet om utvidet produsentansvar og gi en gjennomgang av hvordan prinsippet har vært bakgrunn for rettslig regulering av forskjellige avfallsgrupper i Norge og i EU, med særlig fokus på reguleringen av elektrisk og elektronisk avfall.

3.2 Hva er utvidet produsentansvar

Utvidet produsentansvar dukket opp som et eget miljøprinsipp i løpet av 1990-tallet. Et tidlig eksempel på bruk av prinsippet stod *Lindhqvist og Lidgren* for da de i 1990 skrev en rapport med tittelen "*Modeller för förlängt producentansvar*" til det svenske Miljöverndepartementet.⁸⁵ *Lindhqvist* leverte sin doktorgrad om temaet utvidet produsentansvar i 2000, og på dette tidspunktet var prinsippet allerede godt befestet.⁸⁶ *OECD* begynte å se nærmere på prinsippet i 1994,⁸⁷ og la i 2001 frem en gjennomgang av prinsippet på forespørsel fra sine medlemsland.⁸⁸

Det finnes i dag ingen klar definisjon av prinsippet om utvidet produsentansvar og hva det innebærer, men *OECD* definerer det som:

"An environmental policy approach in which a producer's responsibility, physical and/or financial, for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle."⁸⁹

⁸⁵ Se Lindhqvist og Lidgren (1990).

⁸⁶ Se Lindhqvist (2000) på side 5-10 og 52-56.

⁸⁷ Se OECD (2001) på side 3.

⁸⁸ Se OECD (2001).

⁸⁹ Se OECD (2001) s. 18.

Videre i oppgaven forholder jeg meg til denne definisjonen av utvidet produsentansvar som et politisk prinsipp hvor produsenter blir gitt fysisk og/eller økonomisk ansvar for hele livssyklusen til produktene deres. Utvidet produsentansvar er, sett på denne måten, ikke én spesiell ordning eller én form for rettslig regulering, men mer en målsetting eller en tankegang som kan gjennomføres på forskjellige måter.

Utvidet produsentansvar har sitt grunnlag i en rekke miljørettslige prinsipper. Dette ble tydelig uttrykt av EU i revisjonen av den felles avfallsstrategien fra 1996 der prinsippet om utvidet produsentansvar ble viet stor oppmerksomhet:

"In the past, the concept of waste management in terms of costs and related responsibilities for the disposal of products that became waste was traditionally born either by the environment itself or by the tax payer. This approach is not compatible with the principles of Article 130r of the EC Treaty, in particular *the precautionary and prevention principles* as well as that *the polluter should pay* and that *environmental impairment should be rectified at source*. These basic principles aim at closing the life cycle of substances, components and products from their production through their useful life until they become waste. The objective can only be attained if responsibility rests with the economic operators who may make the most efficient contribution towards the protection, preservation and improvement of the quality of the environment."
(min utheving)⁹⁰

I følge *OECD* har ordninger med utvidet produsentansvar typisk to kjennetegn: (1) "shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream to the producer and away from the municipalities", og (2) gi "incentives to producers to incorporate environmental considerations in the design of their products".⁹¹

⁹⁰ Se COM (96) 399 punkt 3.1.2 på side 7.

⁹¹ Se OECD (2001) s. 18.

Det første kjennetegnet, å flytte ansvar for produkter som er avfall fra offentlige myndigheter og over på produsenter, har man typisk benyttet seg av rettslig regulering for å oppnå. I Europa har man for eksempel oppnådd et slikt ansvarsskifte ved å pålegge produsenter økonomisk ansvar for avfallshåndteringen.⁹² Slik kan kostnadene for avfallshåndteringen integreres som en del av produktets pris og belastes de som kjøper produktet, istedenfor å finansieres gjennom avgifter til offentlige avfallsordninger. I norsk sammenheng er omfordeling av ansvar fra kommuner til produsenter fremhevet som "[k]jernen i utvidet produsentansvar".⁹³

Denne delen av det utvidete produsentansvaret har, som vi så ovenfor, sterk sammenheng med forurensere betaler-prinsippet.⁹⁴ Siden det ikke dreier seg om en klassisk forurensningssituasjon kan det ved første øyekast være vanskelig å se produsenten som "forurensere", det er forbrukerne som kaster produktene og gjør at de fører til forurensning. Backers formulering av prinsippet om forurensere betaler som at "kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren",⁹⁵ gir en mer intuitiv forståelse av utvidet produsentansvar som et utslag av "forurensere betaler"-prinsippet. Som Backer påpeker innebærer prinsippet at "tiltakshaveren selv får ta merutgiftene ved forebyggende tiltak og tilpasning til miljøet, og dessuten at tiltakshaveren holdes ansvarlig for de gjenværende skader".⁹⁶ Det er produsentene som kan foreta forebyggende tiltak, og også de som tjener på produktet. Det er derfor nærliggende ut fra den ovennevnte tankegangen å legge ansvaret for avfallshåndtering av produktene på dem.

Det andre kjennetegnet som *OECD* viser til er et mål om at denne kostnadsforskyvingen skal gi produsentene et insentiv til å lage mer miljøvennlige og ressurseffektive produkter som det er lettere å ombruke, resirkulere og gjenvinne. Som sagt i *NOU 2002:19* skal ansvaret for

⁹² Som i WEEE-direktivet art. 8 og art. 9.

⁹³ Se *NOU 2002:19* på side 63.

⁹⁴ Forurensere betaler-prinsippet er for forurensningssaker lovfestet i norsk rett i forurensningsloven § 2 nr. 5. I EU er det slått fast i TFEU artikkel 191 nr. 2 som et overordnet prinsipp i miljøspørsmål.

⁹⁵ Se Backer (2012) på side 75.

⁹⁶ Se Backer (2012) på side 75.

avfallshåndteringen "stimulere til at produktene utformes slik at avfallshånderingskostnaden reduseres, for eksempel gjennom økt kvalitet og levetid på produktene".⁹⁷ Dersom du lager produkter som det er enkelt og billig å resirkulere og lett å gjenvinne råmaterialer fra, vil du tjene på dette når du senere må ta hånd om produktene på avfallsstadiet. Dette målet med utvidet produsentansvar har man i liten grad prøvd å oppnå gjennom rettslig regulering.⁹⁸ Faktisk var en del av håpet med ordningene som innførte utvidet produsentansvar at de skulle spille på markedskreftenes lag, og ikke bare tøyse produsenter gjennom rettslig regulering og forbud. I en markedssituasjon basert på konkurranse har tanken vært at det vil være en nødvendig markedstilpasning for produsentene å lage produkter som er lettere å ombruke, gjenvinne og resirkulere når de får ansvar for avfallshåndteringen.⁹⁹

Å få produsenter til å skape mer miljøvennlige produkter kan dessuten være vanskelig og komplisert å regulere direkte. Bruken av økonomiske insentiver og markedsmekanismer har derfor vært et viktig og avgjørende trekk for at man har håpet at utvidet produsentansvar skal gi resultater på denne fronten.¹⁰⁰ I den nye *Green Paper on integrated product policy* i EU er dette uttrykt slik:

"The most powerful *instrument to transform the market* in favour of more environmentally friendly products and services is to *correct these market failures* according to the polluter pays principle by *ensuring that the true environmental cost during the life cycle of products is integrated into the product price.*"(min utheving)¹⁰¹

⁹⁷ Se NOU 2002:19 på side 63.

⁹⁸ Unntak fra dette er for eksempel RoHS-direktivet og økodesign-direktivet som vi skal se nærmere på under.

⁹⁹ Se eksempelvis Fishbein (2000) på side 60-62, Toffel (2003) på side 103-104, Sachs (2006) på side 52-53 selv om sistnevnte er kritisk til hvorvidt det fungerer.

¹⁰⁰ Se for eksempel Kroepelien (2000) på side 168.

¹⁰¹ Jf. COM(2001)68 på side 10.

Etter noen år med slike ordninger i flere land er det imidlertid diskusjon om hvorvidt man har lykket med å nå dette målet.¹⁰² I EU ser det også ut til at man nå i større grad vil prøve å oppnå dette målet gjennom rettslig regulering, for eksempel gjennom å sette standardkrav til produkter.¹⁰³

Et problem som har blitt fremhevet ved ordninger med utvidet produsentansvar i denne forbindelse, er at de aller fleste åpner for at produsenter kan velge å ta ansvar både individuelt og kollektivt. I kollektive løsninger betaler produsentene en tredjeperson, for eksempel et returselskap, for å ta ansvar for avfallshåndteringen. Denne muligheten for produsenter til å organisere seg kollektivt kan medføre at båndet mellom produsenter og produktene deres blir for svakt til at det skapes de nødvendige insentiver til å lage mer miljøvennlige produkter. Når produsentene uansett må betale for avfallshåndtering av produkter også fra andre produsenter enn seg selv, er ikke den økonomiske gevinsten ved å lage mer miljøvennlige produkter tilstrekkelig direkte. Mange har derfor argumentert med at produsenter *i større grad* bør ta individuelt ansvar for produktene sine når de blir avfall. Det kan tenkes en rekke praktiske problemer knyttet til gjennomføring av individuelt ansvar. Hvordan skal man for eksempel få samlet inn og sortert de forskjellige produktene slik at hver produsent bare mottar egne produkter? Individuelt ansvar kan derfor virke langt unna en praktisk hverdag. Det finnes imidlertid mellomløsninger, for eksempel differensierte avgifter etter hvor miljøvennlige produktene er, som innfører elementer av individuelt ansvar i kollektive systemer.¹⁰⁴

Alt i alt ser prinsippet om utvidet produsentansvar ut til å ha positive effekter på produsentenes vilje til å lage mer miljøvennlige produkter. At produsenter kobles opp mot produktene når de blir avfall, har ført til at de i større grad er oppmerksomme på denne delen av et produkts livssyklus. *Tojo* konkluderer i sin doktorgradsavhandling med at "EPR [extended producer

¹⁰² Se blant annet Sachs (2006) på side 75-80, Kroepelien (2000) på side 176-177 og NOU 2002:19 på side 63-64.

¹⁰³ Se blant annet COM(2001) 68 i punkt 4.3.3 på side 20-21 og for eksempel økodesign-direktivet.

¹⁰⁴ Se blant annet Tojo (2003) på side 5-6 og van Rossem m.fl. (2006) på side vi og side 3-4.

responsibility] legislation is a tangible factor that promotes upstream changes for the enhancement of the total life cycle environmental impacts of product systems".¹⁰⁵ At EU har tatt grep er også viktig i denne sammenheng. Som et stort marked har EU betydelig markedskraft når de bestemmer seg for å innføre et slikt regelverk. Som *Toffel* sier det; "manufacturers that sell anywhere in the EU must now develop strategies to address EOL [end-of-life] product recovery" og "[f]urthermore, with take-back regulations spreading both geographically and across additional industries, the number of companies that will face challenge of crafting cost effective EOL [end of life] product management strategies will continue to grow".¹⁰⁶

Utvidet produsentansvar er fremdeles ansett som et viktig virkemiddel i miljøpolitikk både i EU og i Norge,¹⁰⁷ og uavhengig av om prinsippet har hatt alle de effekter man håpet at det skulle ha, har prinsippet også bredd om seg som grunnlag for regelverk. Prinsippet er også grunnlaget for reguleringen av EE-avfall både i Norge og i EU. Dette er tema for neste punkt.

3.3 Utvidet produsentansvar som bakgrunn for endringer i avfallspolitikk og regelverk

3.3.1 I Norge

Fokus på avfall og behov for nye grep i avfallspolitikken i Norge kom for alvor med *St.meld. nr. 44 (1991-92)*. Her ble muligheten for å legge mer ansvar på produsenter, importører og distributører tatt opp som et viktig grep i avfallspolitikken. Utvidet produsentansvar som politisk prinsipp var da i sin tidlige utviklingsfase og ble ikke spesifikt nevnt, men man ser tydelig omrisset av prinsippet i formuleringer som denne:

"Det er først og fremst produsenter som har muligheter til å redusere avfallsproblemene gjennom produktutvikling og bruk av returbaserte råvarer. Importører og distributører kan utvikle effektive og mer miljøvennlige emballasje- og transportløsninger samtidig

¹⁰⁵ Tojo (2004) på side ix i forordet.

¹⁰⁶ Se *Toffel* (2003) på side 123.

¹⁰⁷ Se blant annet NOU 2002:19 på side 116 og COM(2001) 68 på side 11 og 31.

som de kan påvirke produsentene til å utnytte mulighetene innen produksjon og råvareforbruk. Virkemidlene må utformes slik at de motiverer næringslivet til å ta større del av ansvaret for løse avfallsproblemene."¹⁰⁸

I meldingen vises det til at "[p]rodusentenes manglende ansvar for egne produkter når de ender som avfall har bidratt til at avfallsminimering (kildereduksjon og gjenvinning) ikke er tillagt særlig stor betydning ved utviklingen av nye produkter".¹⁰⁹ Videre står at "[ø]kt ansvar tillagt vareprodusenten vil føre til en direkte kostnadsøkning på grunn av at avfallshåndteringen må kalkuleres inn som en del av totalkostnaden" kunne føre til et slags forhåndsbetalt avfallsgebyr med den effekten på etterspørselen at det gir "produsent, importør og distributør gode grunner til å fremme kildereduksjon og utvikle produkter inkl. emballasje hvor det er lagt til rette for ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse".¹¹⁰

St.meld. nr. 44 (1991-92) ble senere en del av bakgrunnen for en endring i forurensingsloven § 33 som innebar en utvidelse av kretsen for hvem som kunne holdes ansvarlig for å treffe tiltak om blant annet gjenvinning.¹¹¹ Forurensningsloven § 33 fastsetter hjemmel for at forurensningsmyndighetene, i hensikt å løse eller forebygge avfalls- eller forurensningsproblemer, ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette at avfall skal gjenvinnes eller behandles på annen måte.¹¹² Tidligere var ansvarssubjektet etter bestemmelsen "den som mer eller mindre tilfeldig er i besittelse av avfall".¹¹³ Etter endringen¹¹⁴ ble dette utvidet slik at vedtak eller forskrift kunne fattes overfor "den som produserer, importerer, omsetter eller bruker avfallsskapende produkt og den som samler inn eller besitter avfall".¹¹⁵

¹⁰⁸ Se *St.meld. nr. 44 (1991-92)* punkt 4.3.1 på side 37.

¹⁰⁹ Se *St.meld. nr. 44 (1991-92)* punkt 4.3.1 på side 38.

¹¹⁰ Se *St.meld. nr. 44 (1991-92)* punkt 4.3.1 på side 38.

¹¹¹ Se Lov om endring av forurensningsloven av 11. juni 1993 nr. 107.

¹¹² Se forurensningsloven § 33 første ledd.

¹¹³ Se *Ot.prp. nr.66 (1992-93)* under punkt 3.3.2 på side 14.

¹¹⁴ Se Lov om endring av forurensningsloven av 11. juni 1993 nr. 107.

¹¹⁵ Se *Ot.prp. nr.66 (1992-93)* under punkt 3.3.3.1 på side 15.

Forarbeidene til endringsloven er tydelig basert på tankegangen bak utvidet produsentansvar, men selve uttrykket utvidet produsentansvar benyttes ikke. I forarbeidene heter det blant annet at det tidligere var kjøperen av varen som før eller siden måtte dekke kostnadene ved avfallshåndteringen, men at:

"på denne måten får produsentene ofte ikke de ønskede signaler om å legge om råstoffbruk og produksjonsprosesser i retning av mindre avfallsskapende produkter. De får f.eks. ikke tilstrekkelige signaler om å framstille produkter med lang levetid, reparasjonsmuligheter eller gjenvinnings- og behandlingsmuligheter. Når produsenten må ta hensyn til kostnadene forbundet med produktets avfallshåndtering vil dette kunne gi de ønskede signaler om produktutforming etc. På denne måten prioriteres forebyggende tiltak framfor sluttbehandlingsløsninger".¹¹⁶

Videre i forarbeidene til endringsloven sies det at:

"[i] følge «vugge til grav»-prinsippet skal et produkt vurderes ut i fra de totale miljømessige egenskaper i hele sin livssyklus, fra utvinning av råstoff til det ender som avfall. I samsvar med dette prinsippet bør ansvaret for å løse avfallsproblemene fra ulike produkter ikke bare hvile på den som sitter med avfallet i siste ledd, men også kunne gjøres gjeldende overfor produsent, importør og distributør".¹¹⁷

Avfallsforskriften kapittel 1 er vedtatt med hjemmel i denne bestemmelsen i forurensningsloven § 33.

I tillegg til forurensningsloven § 33 inneholder produktkontrollloven § 4 bokstav b en hjemmel til å fatte forskrifter og vedtak om gjenvinning av produkter.¹¹⁸ Også ved innføring av

¹¹⁶ Se Ot.prp. nr. 66 (1992-93) punkt 3.3.2 på side 14.

¹¹⁷ Se Ot.prp. nr.66 (1992-93) punkt 3.3.2 på side 14.

¹¹⁸ Produktkontrollloven § 4 er hovedsaklig en forskriftshjemmel, jf. bestemmelsens tredje ledd.

produktkontrollloven § 4 bokstav b var det fokus på behovet for å sikre økt gjenvinning av avfall, og det ble uttalt i forarbeidene at "[p]roducenter må i større grad enn hittil ha oppfordring til å vurdere de avfallsproblemer hans produkt skaper".¹¹⁹

Hjemlene i forurensningsloven § 33 og produktkontrollloven § 4 bokstav b har senere blitt brukt til å innføre returordninger basert på en tankegang om utvidet produsentansvar for flere avfallsgrupper.¹²⁰ Til å begynne med ble det hovedsakelig inngått frivillige avtaler med de forskjellige bransjene, men disse har etter hvert blitt supplert med lovgivning for flere avfallsgrupper.¹²¹ Det er slått fast ansvar for produsenter i alle ordningene i avfallsforskriften.¹²² Noen av disse ordningene gjennomfører også direktiver fra EU.¹²³

Av dette kan man tydelig se at prinsippet om utvidet produsentansvar har vært grunnlag for reguleringen av EE-avfall og andre avfallsgrupper i Norge. Returordningen for EE-avfall omtales også som en ordning med utvidet produsentansvar.¹²⁴ Dette fremgår i tillegg av bestemmelsene i avfallsforskriften kapittel 1, som legger økonomisk ansvar for avfallshåndteringen på produsentene. Formålene med utvidet produsentansvar kommer, som vi skal se i punkt 4.3.1, likevel ikke direkte til uttrykk i formålsbestemmelsen i avfallsforskriften § 1-2. De klare forutsetningene om at returordningen er basert på denne tankegangen tilsier likevel at målene i prinsippet om utvidet produsentansvar må legges til

¹¹⁹ Se Ot.prp. nr. 51 (1974-75) under punkt 2.4.4 på side 31.

¹²⁰ Se nærmere Hjellnes (2008) på side 7-8 og 9-25.

¹²¹ Disse er nå regulert i avfallsforskriften; blybatterier i kapittel 3, kasserte kjøretøy i kapittel 4, kasserte dekk i kapittel 5 og emballasje for drikkevarer i kapittel 6. Andre er regulert gjennom forvaltningsavtaler; plastemballasje, emballasjekartong, metallemballasje, drikkekartong og brunt papir.

¹²² Se § 3-7 for blybatterier, § 4-4 for kasserte kjøretøy, § 5-5 annet ledd og § 5-6 for kasserte dekk og § 6-4 for emballasje til drikkevarer.

¹²³ Blant annet avfallsforskriften kapittel 5 om blybatterier, kapittel 1 om elektrisk og elektronisk avfall og kapittel 4 om kasserte kjøretøy.

¹²⁴ Se NOU 2002:19 på side 62-64, og se boks 5.1 på side 63.

grunn som en del av formålene med reglene i avfallsforskriften kapittel 1. Dette får betydning for hvordan reglene i avfallsforskriften kapittel 1 må tolkes og anvendes.

3.3.2 I EU

I EU har tanken om utvidet produsentansvar vært grunnlag for rettslig regulering av avfall siden 1990-tallet. I 1989 lanserte EU sin første felles strategi for avfallshåndtering.¹²⁵ Strategien ble revidert i 1996, og dette dokumentet "tried to place waste management concepts into the context of the internal market and introduced the principle of producer responsibility for waste management issues".¹²⁶ I revisjonen fra 1996 er et helt punkt tildelt utvidet produsentansvar, og det legges til grunn som et viktig prinsipp for EUs avfallspolitikk. Her uttales blant annet at:

"Considering the life cycle of a product from manufacture until the end of its useful life, producers, material suppliers, trade, consumers and public authorities share specific waste management responsibilities. *However it is the product manufacturer who has a predominant role.* The manufacturer is the one to take key decisions concerning the waste management potential of his product, such as design, conception, use of specific materials, composition of the product and finally its marketing. The manufacturer is therefore able to provide the means not only to avoid waste by a considered utilization of natural resources, renewable raw materials or non-hazardous materials, but also to conceive products in a way which facilitates proper re-use and recovery. Marking, labelling, the issue of instructions for use and of data sheets may contribute to this aim."(min utheving)¹²⁷

¹²⁵ Se A Community strategy for waste management, SEC (89) 934.

¹²⁶ Se Krämer (2011) på side 331.

¹²⁷ Se COM (96) 399 punkt 3.1.2 på side 8.

Etter dette har EU regulert en rekke avfallsgrupper med basis i prinsippet om utvidet produsentansvar.¹²⁸ I WEEE-direktivet er det tydelig uttrykt i fortalet at direktivet er vedtatt med bakgrunn i prinsippet om utvidet produsentansvar og at "[t]he establishment, by this Directive, of producer responsibility is one of the means of encouraging the design and production of electrical and electronic equipment which take into full account and facilitate their repair, possible upgrading, reuse, disassembly and recycling".¹²⁹

¹²⁸ Se blant annet Directive 94/62/EC, Directive 2006/66/EC, Directive 2000/53/EC Directive 96/59/EC.

¹²⁹ Se WEEE-direktivet i fortalets avsnitt 12.

4 Returordningens virkeområde og formål

4.1 Innledning

Til nå har fokuset vært rettet mot overordnede og grunnleggende trekk ved returordningen for EE-avfall. Fra nå av vil fremstillingen ta for seg de konkrete reglene i avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet.

Tema for dette kapittelet er reglene om virkeområde og formål i avfallsforskriften kapittel 1 og i WEEE-direktivet. Som nevnt under punkt 3.3 er regelverkens formål sentrale for den videre tolkningen av pliktene i både direktivet og forskriften.

4.2 Virkeområde

4.2.1 Oversikt

Avfallsforskriftens virkeområde er i § 1-1 definert som mottak, innsamling, gjenvinning og annen behandling av "kasserte EE-produkter". Definisjonen reiser to spørsmål: for det første hva som regnes som "EE-produkter", og for det andre hva som ligger i at produktet må være "kassert".

Når det gjelder *spørsmålet om hva som er "EE-produkter"*, følger det av avfallsforskriften § 1-3 første ledd bokstav a, at det er produkter og komponenter som er "avhengige av elektrisk strøm eller elektromagnetiske felt for korrekt funksjon", samt utrustning for generering, overføring, fordeling og måling av disse strømmene og felt. Herunder omfattes de deler som er nødvendige for avkjøling, oppvarming, beskyttelse m.m. av de elektriske og elektroniske delene. En liste over produktgrupper som er elektrisk og elektronisk avfall, og som derfor nødvendigvis også har vært elektriske og elektroniske produkter, finner vi i vedlegg 1 til avfallsforskriften kapittel 1. Her nevnes blant annet komfyrer, mikrobølgeovner, vaskemaskiner, støvsugere, datamaskiner, fjernsynsapparater, glødelamper, lyspærer og røykvarslere. Definisjonen av

EE-produkt er detaljert og teknisk, og tvilstilfelle avgjøres av Klima- og forurensningsdirektoratet.¹³⁰

Neste spørsmål blir hva som ligger i at et EE-produkt er "kassert". Det gis ingen nærmere forklaring i forskriften på når et EE-produkt ansees som "kassert". En naturlig språklig forståelse av at noe er kassert er at det er kastet og at man ikke har tenkt å nyttiggjøre seg det lenger. Forurensningsloven § 27 første ledd definerer også avfall som "kasserte" løse gjenstander eller stoffer. I forarbeidene til denne bestemmelsen står om "kassert" at "[n]år eieren har oppgitt sin eiendomsrett til en gjenstand, vil den bli å betrakte som avfall etter loven fordi den da må anses som « kassert »".¹³¹ Dette må kunne tas til inntekt også for den tilsvarende definisjonen i avfallsforskriften kapittel 1. Avgjørende er altså om eieren har oppgitt eiendomsretten og kastet produktet.¹³²

Systemet i avfallsforskriften § 1-1 første ledd er at *alle* "EE-produkter" som er "kasserte" i utgangspunktet er omfattet av reglene i forskriften. Noen unntak er imidlertid opplistet i § 1-1 annet og tredje ledd. Unntakene omfatter blant annet løse batterier, radioaktive kilder og EE-produkter som er fastmontert i kjøretøy, fly, skip og så videre.

Hvilke produkter som er omfattet av forskriften er altså negativt avgrenset ved at alle EE-produkter som utgangspunkt anses dekket, med enkelte opplistede unntak. Dette er forskjellig fra WEEE-direktivets virkeområde der utgangspunktet er at kun "electrical and electronic equipment falling under the categories set out in Annex IA" er dekket.¹³³ Direktivet

¹³⁰ Se § 1-3 første ledd bokstav a.

¹³¹ Se Ot.prp. nr.11 (1979-80) på side 134.

¹³² Til dette må bemerkes at definisjonen av avfall i forurensningsloven skal tolkes i samsvar med definisjonen av avfall i dir. 2008/98/EC art. 3. Definisjonen av hva som er avfall har vært gjenstand for mye diskusjon i EU-retten, og det er en rikholdig praksis på dette området. En gjennomgang av dette ville føre for langt å gå inn i her, men for en oppsummering vises det til Krämer (2011) på side 340-344.

¹³³ Se WEEE-direktivet art. 2(1).

har altså et positivt begrenset virkeområde. Avfallsforskriften kapittel 1 har derfor et videre virkeområde enn direktivet. Siden WEEE-direktivet er et minimumsdirektiv har Norge anledning til dette, da et videre virkeområde er å anse som "more stringent protective measures".¹³⁴

Der reglene i nasjonal rett er strengere enn reglene i direktivet kan det være grunn til å vurdere hvorvidt de nasjonale reglene støter an mot grunnleggende prinsipper i "the Treaties",¹³⁵ som for eksempel prinsippet om fri flyt av varer. Slik jeg ser det er dette likevel ikke nødvendig i dette tilfellet. Selv om utgangspunktet for virkeområdet er forskjellig i de to regelverkene, og dette *kan* tenkes å få store konsekvenser, er mitt inntrykk at det ikke er snakk om store realitetsforskjeller mellom regelverkene. Viktigere er likevel at spørsmålet om hvorvidt forskjellen mellom regelverkene har betydning nå er lite aktuelt siden det nye WEEE-direktivet av 2012 har utvidet virkeområdet slik at "all EEE", med visse unntak, dekkes av direktivet fra og med 15. august 2018.¹³⁶ Nå har altså også direktivet i utgangspunktet et åpent virkeområde med enkelte unntak, i likhet med avfallsforskriften.

4.2.2 Nærmere om husholdningsavfall og næringsavfall

EE-avfall er i avfallsforskriften og i WEEE-direktivet delt inn i to forskjellige grupper; husholdningsavfall og næringsavfall. Begge typer EE-avfall er dekket av returordningen, men reglene for de to typene avfall er litt forskjellige. Skillet har derfor interesse. Fremstillingen er avgrenset mot næringsavfall,¹³⁷ og jeg vil derfor se nærmere på husholdningsavfall.

Husholdningsavfall er i avfallsforskriften § 1-3 bokstav c definert som "avfall fra private husholdninger", herunder større gjenstander som inventar og lignende. Det er med andre ord ingen streng avgrensning av hvilke produkter som er omfattet; det avgjørende er at de kommer fra en privat husholdning.

¹³⁴ Se TFEU art. 193.

¹³⁵ Se TFEU art. 193 og punkt 2.4.

¹³⁶ Se det nye WEEE-direktivet art. 2(1) bokstav b.

¹³⁷ Se avfallsforskriften § 1-3 bokstav d og punkt 1.3.

Spørsmålet blir hva som regnes som en privat husholdning. Definisjonen i forskriften § 1-3 bokstav c viser til forurensningsloven § 27. Også her brukes begrepet "husholdningsavfall". Uttrykket kom inn ved en lovendring i forurensningsloven i stedet for ordet "forbruksavfall".¹³⁸ Av forarbeidene til endringsloven følger at hvorvidt en husholdning skal defineres som privat vil bero på om boligen "i hovedsak bidrar til å gi beboerne rom for hvile og anledning til matstell".¹³⁹ Dette vil typisk omfatte vanlige boligeiendommer og andre eiendommer der bofunksjonen er det sentrale, som for eksempel studentboliger. Også avfall fra boliger som ikke benyttes regelmessig, som hytter og fritidshus, dekkes av definisjonen av husholdningsavfall.¹⁴⁰

Denne definisjonen stemmer imidlertid ikke overens med definisjonen av husholdningsavfall i WEEE-direktivet. I WEEE-direktivet art. 3(1) bokstav k står at husholdningsavfall, i tillegg til avfall fra private husholdninger, også omfatter avfall "from commercial, industrial, institutional and other sources" som "because of its nature and quantity" er likt EE-avfall fra private husholdninger. Forskriftens definisjon av husholdningsavfall er med andre ord snevrere enn den vi finner i direktivet. Det betyr at det er en liten gruppe av det som i Norge vil regnes som næringsavfall som etter direktivet skal behandles som husholdningsavfall.

Det faktum at definisjonene er forskjellige vil imidlertid ikke nødvendigvis innebære at forskriftens regler ikke er i tråd med direktivet. Dersom forskriften har like regler for *næringsavfall* som direktivet har for *husholdningsavfall*, vil det i prinsippet være et like høyt beskyttelsesnivå for de delene av norsk næringsavfall som etter direktivets definisjon skulle vært behandlet som husholdningsavfall. Hvis det altså gis "more stringent measures"¹⁴¹ for næringsavfall etter forskriften enn det som kreves for husholdningsavfall etter direktivet, vil det ikke være noen materiell forskjell mellom regelverkene. Da vil heller ikke den norske løsningen være i strid med direktivet, jf. TFEU art. 193.

¹³⁸ Se lov av 11. april 2003 nr. 23.

¹³⁹ Se Ot.prp. nr. 87 (2001-02) på side 7.

¹⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 87 (2001-02) på side 7.

¹⁴¹ Se TFEU art. 193.

Spørsmålet blir da om reglene for næringsavfall i forskriften og husholdningsavfall i direktivet er forskjellige på noe punkt.

Hva gjelder innlevering av EE-avfall til forhandlere er regelverkene like. Etter den norske forskriften kan næringsavfall leveres inn til forhandlere vederlagsfritt ved kjøp av en tilsvarende mengde EE-produkter.¹⁴² Den samme "en for en"-løsningen gjelder for husholdningsavfall i WEEE-direktivet, som kun setter krav om at forhandlere vederlagsfritt skal ta imot husholdningsavfall ved kjøp av et nytt tilsvarende produkt.¹⁴³ På dette punktet er altså de norske reglene for næringsavfall like strenge som reglene for husholdningsavfall i direktivet.

Utover reglene om forhandleres mottakspflicht sier WEEE-direktivet at medlemsstatene må sørge for at "systems are set up allowing final holders and distributors to return such waste at least *free of charge*" (min utheving).¹⁴⁴ Også næringsdrivende vil her regnes som "final holders". I Norge er det kommunene som representerer dette systemet for innlevering av EE-avfall i tillegg til forhandlere. Problemet oppstår når det i forskriften står at kommuner "kan kreve vederlag for mottaks- og lagringskostnader" for å ta imot næringsavfall.¹⁴⁵ For den gruppen av næringsavfall i forskriften som etter direktivets definisjon skal behandles som husholdningsavfall, er løsningen med at kommunene kan kreve vederlag for å motta avfallet ikke i tråd med direktivet. Her er det slik jeg ser det ikke mulig å tolke forskriftens bestemmelse slik at den blir i tråd med direktivets bestemmelse. Forskriften sier tydelig at kommuner kan kreve vederlag for noe som direktivet sier skal være vederlagsfritt. På dette punktet er derfor direktivet mangelfullt gjennomført i forskriften.

Definisjonen av husholdningsavfall er videreført i det nye direktivet av 2012, se art. 3(1) bokstav h. Her har det også kommet inn en bevisregel for hvorvidt avfall som kan

¹⁴² Se § 1-4 første ledd.

¹⁴³ Se art. 5(2) bokstav b.

¹⁴⁴ Se art. 5(2) bokstav a.

¹⁴⁵ Se § 1-7.

komme fra både husholdninger og virksomheter skal vurderes som det ene eller det andre; slikt avfall skal "in any event be considered to be WEEE from private households". Sammenholdt med reglene i det nye WEEE-direktivet av 2012 vil forskriften bli direktivstridig på enda et punkt. I det nye direktivet skal nemlig også innlevering av smått EE-avfall til forhandlere være vederlagsfritt, uavhengig av om man kjøper et nytt produkt. Forskriftens regel om at forhandlere bare må ta imot næringsavfall ved nykjøp av tilsvarende mengde EE-produkter vil altså, hva gjelder smått EE-avfall som er del av den gruppen næringsavfall i forskriften som etter direktivets definisjon skal behandles som husholdningsavfall, ikke være i tråd med reglene i det nye direktivet. Dette må det tas høyde for ved gjennomføringen av direktivet.

Næringsavfall reiser en rekke særlige problemstillinger. Oppgaven er avgrenset mot næringsavfall, og det ville føre for langt å behandle disse problemstillingene innenfor rammene av fremstillingen. Jeg vil likevel peke kort på noen av spørsmålene som oppstår for denne gruppen.

Næringsavfall er i forskriften kun behandlet i relasjon til forhandleres- og kommuners mottaksplikt. Næringsavfall kan leveres hos kommuner mot vederlag jf. § 1-7 første ledd, eller vederlagsfritt hos forhandlere ved kjøp av tilsvarende mengde EE-produkter jf. § 1-4 første ledd. Siden det kun er for mottak det finnes særlige regler for næringsavfall i forskriften, må det antas at næringsavfall behandles som og reguleres av de samme reglene som husholdningsavfall *etter* at det har blitt levert hos kommuner og forhandlere.

WEEE-direktivet derimot har egne regler for både innsamling og finansiering av næringsavfall. Om innsamling av næringsavfall sier direktivet i art. 5(3) at medlemsstatene skal sørge for at "producers or third parties acting on their behalf *provide for the collection of such waste*" (min utheving). Her kan det se ut som at man mener det skal opprettes et eget innsamlingsystem for næringsavfall.¹⁴⁶ Et slikt system er det ikke lagt opp til i forskriften.

¹⁴⁶ Denne forskjellen er også opprettholdt i det nye direktivet.

Den viktigste forskjellen mellom reglene for næringsavfall i forskriften og direktivet er likevel at WEEE-direktivet i art. 9(1), sier at "the financing of the costs of collection, treatment, recovery and environmentally sound disposal of WEEE from users other than private households [...] is to be provided for by producers"(min utheving). Her har man ikke tatt med formuleringen som vi finner for husholdningsavfall i art. 8(1) om at bare kostnader etter at avfallet er mottatt hos "collection facilities", skal dekkes. Dette tyder på at direktivet legger opp til at også kostnader knyttet til *innsamling fra sluttbruker* skal dekkes av produsentene når det er snakk om næringsavfall. Dette står i motsetning til reglene i forskriften §§ 1-4 og 1-7.

De ovennevnte forskjellene mellom regelverkene reiser en rekke problemstillinger, særlig hva gjelder finansieringsspørsmålet. Slik jeg har forstått det har det også i praksis oppstått en ordning der returselskap inngår avtaler med leverandører av næringsavfall om at leverandørene kan levere næringsavfall til returselskapene, men mot betaling. En slik løsning vil stride både mot kravet om at produsenter skal ordne med innsamling, og krav om at produsentene skal finansiere denne innsamlingen som vi har sett følger av art. 5(3) og 9(1) i direktivet. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på om reglene for næringsavfall i forskriften er i tråd med direktivet ved neste revidering av forskriften.

4.3 Formål

4.3.1 Avfallsforskriftens formål

I følge avfallsforskriften kapittel 1 sin formålsbestemmelse i § 1-2 er det overordnede formålet med bestemmelsene i kapitlet å "reduere de miljøproblemer" EE-produkter forårsaker når de ender som avfall. Bestemmelsen angir virkemiddel som skal tas i bruk for å oppnå dette formålet. Virkemidlene er på den ene siden knyttet til EE-avfall som er farlig avfall, og på den andre siden "øvrige deler" av EE-avfallet.

For komponenter og materialer i EE-avfall som er *farlig avfall* skal man sørge for separat innsamling, utsortering og behandling. Slik separat innsamling, utsortering og behandling av farlig EE-avfall er altså et særlig formål med returordningen. Dette bekreftes av en uttalelse om den miljømessige begrunnelsen for returordningen i forslaget til revidering av forskriften fra

2004 der det sies at "[o]mbruk og gjenvinning er også viktig, men det er innholdet av farlige komponenter som setter EE-avfallet i en særstilling".¹⁴⁷ Dette formålet kommer imidlertid ikke i særlig grad til uttrykk i reglene for farlig avfall i resten av forskriften. Dette behandles i punkt 8.3.1.

For *øvrige deler* av EE-avfallet, altså EE-avfall som ikke er farlig avfall, skal man sørge for "høy grad av gjenvinning".¹⁴⁸ Videre står det at slikt avfall, altså øvrig avfall, skal gjenvinnes der det ut fra en avveining av "miljøhensyn, ressurs-hensyn og økonomiske forhold er *berettiget*" (min utheving).¹⁴⁹ Umiddelbart kan det virke som om disse to setningene står i et motsetningsforhold til hverandre siden de angir at man skal oppnå en høy gjenvinningsgrad, samtidig som det skal vurderes hvorvidt avfall skal gjenvinnes. Noen sterk motsetning mellom disse er det likevel ikke snakk om. Selv om målet er høy gjenvinning kan det tenkes situasjoner der det vil være mer hensiktsmessig med en annen type behandling.

En annen side av saken er at det ut fra tankegangen om utvidet produsentansvar er vanskelig å se når høy grad av gjenvinning ikke vil bære berettiget. For å oppnå formålet med utvidet produsentansvar bør produsenter ilegges alt ansvar for avfallshåndtering av egne produkter.¹⁵⁰ For at produsenter skal få insentiver til å lage mer miljøvennlige produkter må de også få ansvar for å gjenvinne avfallet uavhengig av økonomiske forhold - er det dyrt å gjenvinne vil dette skape større insentiver til å lage produkter som er billigere å gjenvinne. Det utvidete produsentansvaret gjør altså at formuleringen i § 1-2 om at gjenvinning bare skje etter en avveining av om det er "berettiget" ikke gir mening; det vil alltid være berettiget med gjenvinning fra dette perspektivet.

¹⁴⁷ Se SFT (2004) side 8.

¹⁴⁸ Jf. § 1-2.

¹⁴⁹ Det samme motsetningsforholdet finner vi også senere i forskriften, under returselskapers plikt til å sørge for gjenvinning av EE-avfall i § 1-18 første ledd bokstav c og e. Dette behandles nærmere i punkt 8.3.2.

¹⁵⁰ Se punkt 3.2.

Et annet spørsmål som oppstår i denne sammenheng er hvilke "økonomiske forhold" bestemmelsen viser til. Med tanke på at reguleringen er basert på utvidet produsentansvar vil det være naturlig å tenke seg at det er produsentenes økonomiske forhold man viser til. Dette ville igjen gi liten mening ut fra det samme synspunktet som i forrige avsnitt. Er det produsentenes økonomiske forhold det vises til i bestemmelsen, er det etter prinsippet om utvidet produsentansvar et selvstendig mål at produsentene skal bære de økonomiske utgiftene uavhengig av hvor høye de er. Produsenter har også mulighet til å pulverisere kostnadene på forbrukernivå gjennom økede produktpriser. Dersom det er produsenters økonomiske forhold bestemmelsen viser til, er det på denne bakgrunn vanskelig å tenke seg situasjoner der noe annet enn gjenvinning av avfall vil være "berettiget". Ut fra miljø- og ressurs hensyn er det vanskelig å se for seg at noe annet enn gjenvinning vil være berettiget. Dette gjelder særlig siden gjenvinning i forskriften viser til både material- og energigjenvinning. Til dette må også bemerkes at gjenvinning er omtalt som et foretrukket avfallstiltak i norsk avfallspolitikk.¹⁵¹

Oppsummert er det mye ved anvisningen på en avveining av om gjenvinning er "berettiget" i § 1-2 som ikke gir helt mening. Når bestemmelsen likevel står der får den den konsekvens at formålet med reglene i avfallsforskriften kapittel 1 ikke er at avfall alltid skal søkes gjenvunnet, men at det skal foretas en konkret avveining av hvorvidt avveining vil være berettiget.¹⁵²

I tillegg til formålene i § 1-2 må det, som konkludert med i punkt 3.3.1, legges til grunn at også prinsippet om utvidet produsentansvar og målene med dette prinsippet er særlige formål som avfallsforskriften kapittel 1 søker å oppnå.

4.3.2 WEEE-direktivets formål

WEEE-direktivet har som hovedformål å "reduce the disposal of waste", jf. art. 1. Dette skal oppnås gjennom mål om "as a first priority, the prevention of waste electrical and electronic

¹⁵¹ Se eksempelvis St.meld. nr. 26 (2006-07) på side 125-126.

¹⁵² Vi kommer tilbake til denne samme formuleringen senere i punkt 8.3.2 under behandling av returselskapers plikt til å sørge for gjenvinning etter § 1-18.

equipment (WEEE), and in addition, the reuse, recycling and other forms of recovery of such wastes".¹⁵³ WEEE-direktivet gir her en opplisting av hvilke avfallstiltak som skal prioriteres, med "prevention" som første prioritet og deretter ombruk, resirkulering og andre former for gjenvinning. Prioritetsrekkefølgen er et uttrykk for avfallshierarkiet som har vært lagt til grunn for EUs politikk på avfallsområdet siden Kommisjonens strategi for avfallshåndtering i 1989.¹⁵⁴ Denne strategien ble revidert i 1996, og Kommisjonen slo her fast at:

"As significant as they are for any waste policy, recovery and disposal of waste do not constitute the most important elements of such a policy. Indeed, the generation of waste is a form of pollution and at the same time a "waste" of resources. Therefore the key objective of any Community waste policy based on the precautionary and preventive principle must be to prevent the generation of waste and, furthermore, to reduce the content of hazardous materials in waste."¹⁵⁵

Avfallshierarkiet ligger til grunn for all avfallslovgivning i EU, også WEEE-direktivet og rammedirektivet for avfall.¹⁵⁶ Avfallshierarkiet får derfor betydning for tolkningen av reglene i WEEE-direktivet.

I tillegg til dette har direktivet et formål om at reglene "seeks to improve the environmental performance of all operators involved in the life cycle of electrical and electronic equipment"¹⁵⁷ og at "[t]he establishment, by this Directive, of producer responsibility is one of the means of *encouraging the design and production* of electrical and electronic equipment which take into full account and facilitate their repair, possible upgrading, reuse, disassembly and recycling"

¹⁵³ Se art. 1.

¹⁵⁴ Se SEC (89) 934.

¹⁵⁵ Se COM (96) 399 på side 6.

¹⁵⁶ Se dir. 2008/98/EC art 4. I det nye WEEE-direktivet av 2012 vises det direkte til dir. 2008/98/EC fra denne bestemmelsen, se artikkel 1, siste setning.

¹⁵⁷ Se art. 1.

(min utheving).¹⁵⁸ Prinsippet om utvidet produsentansvar er altså spesifikt nevnt som en del av direktivets formål.

Til slutt må det nevnes at rettsakter vedtatt med basis TFEU art. 175, nå art. 192, skal oppfylle målene i tidligere art. 174, nå art. 191, som lyder:

- Union policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives:
- preserving, protecting and improving the quality of the environment,
 - protecting human health,
 - prudent and rational utilisation of natural resources,
 - promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change.

WEEE-direktivet må tolkes i lys av også disse målene.¹⁵⁹

4.3.3 Forholdet mellom formålene i forskriften og direktivet

Som behandlingen over viser er det noen forskjeller mellom direktivet og forskriften sine formålsbestemmelser. Ved første øyekast er de viktigste forskjellene at direktivet har et tydelig fokus på prinsippet om utvidet produsentansvar og målene med dette, og at direktivet har et klart formulert avfallshierarki som ligger til grunn for hvilke tiltak som skal prioriteres i avfallshåndteringen.

I punkt 4.3.1 ble det konkludert med at prinsippet om utvidet produsentansvar må legges til grunn som et eget formål også med de norske reglene selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i avfallsforskriften. Og selv om avfallsforskriften ikke spesifikt viser til et lignende avfallshierarki

¹⁵⁸ Se fortalens avsnitt 12.

¹⁵⁹ At avfallstematikken er viktig i EUs politikk ser man blant annet i COM (2001)68 på side 3-6 hvor "waste management" nevnes som viktig for å oppnå et ressurseffektivt Europa. Videre også COM (2005) 666 på side 6, og COM (2011) 571 på side 7 punkt 3.2.

som direktivet må det her vises til at avfallshierarkiet også er lagt til grunn i norsk politikk.¹⁶⁰ Forskjellen er derfor kanskje heller ikke her så stor som den kan virke.

Spørsmålet om *hvilke konsekvenser en forskjell i formålene til regelverkene får*, er likevel et relevant spørsmål. Dette kan også sees som et spørsmål om hvorvidt, og i så fall i hvilken grad, WEEE-direktivets formål legger konkrete føringer på avfallsforskriftens formålsbestemmelse.

En formålsbestemmelse er ikke en selvstendig pliktregel. Slik jeg ser det kan derfor ikke direktivets formålsbestemmelse *i seg selv* legge konkrete føringer på forskriften. Når det er sagt, vil det være slik at formålene virker inn på og får betydning for tolkningen og forståelsen av reglene i direktivet. Resultatene av denne tolkningen vil igjen legge føringer for avfallsforskriften etter de linjene som er gjennomgått over i punkt 2.4. Dersom det er store forskjeller mellom formålene i direktivet og forskriften, kan dette derfor få den konsekvens at reglene i regelverkene ikke samsvarer.

Et annet spørsmål er hvorvidt denne forskjellen gjør at *fokuset* i de to regelverkene blir forskjellig, og om dette kan føre til at *måloppnåelsen* i regelverkene avviker i retning og innhold. Utslaget av denne problemstillingen vil dukke opp underveis i fremstillingen.

¹⁶⁰ Se eksempelvis St.meld. nr. 44 (1991-92) på side 7.

5 Produsenter

5.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg pliktene som legges på produsenter i returordningen. Målet med gjennomgangen er å se nærmere på de rettslige problemstillingene pliktene deres reiser, og gi en fremstilling av produsenters stilling og funksjon i returordningen.

Produsenter har tre plikter i returordningen: (1) plikt til å ha medlemskap i et returselskap etter § 1-10, (2) noen særlige krav ved omsetning av EE-produkter til utlandet etter § 1-11, og (3) en plikt til å informere i § 1-12. Fremstillingen er avgrenset mot informasjonsplikter og de særlige kravene til omsetning, og disse vil ikke behandles.¹⁶¹

Den viktigste plikten for produsenter er å ha medlemskap i returselskap. Grunnen til at plikten til medlemskap er så viktig, er at den innebærer en plikt til å finansiere "innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, deponering og annen behandling av EE-avfall".¹⁶² En sentral problemstilling i dette kapitlet blir derfor å se nærmere på avgrensningen av produsentenes finansieringsplikt. Da returordningen for EE-avfall ble opprettet var det, med bakgrunn i prinsippet om utvidet produsentansvar, et tydelig fokus på behovet for å gi produsenter større ansvar for avfallshåndtering av egne produkter.¹⁶³ I behandlingen av produsenters plikter er det derfor særlig aktuelt å vurdere hvorvidt dagens regler bidrar til å oppnå formålene med utvidet produsentansvar.

5.2 Hvem er "produsent"?

En produsent er i avfallsforskriften § 1-3 bokstav g definert som enhver som "erhvervsmessig importerer eller i Norge produserer" EE-produkter til det norske markedet.

¹⁶¹ Se punkt 1.3.

¹⁶² Jf. § 1-10.

¹⁶³ Se punkt 3.3.

Første spørsmål definisjonen reiser er hva som ligger i begrepet "erhvervsmessig". En naturlig språklig forståelse av begrepet ervervsmessig er at det viser til en form for inntektsgivende arbeid eller levevei. At import og eksport skal skje ervervsmessig betyr med andre ord at det må skje i forbindelse med næringsvirksomhet. At du kjøper EE-produkter på internett fra andre land til eget bruk gjør deg derfor ikke til "produsent".

Både import og produksjon er dekket av bestemmelsen. Vanligvis forstår man "produsent" som den som lager et produkt, altså den som produserer produktet. Det at også importører omfattes av definisjonen gjør at avfallsforskriften kapittel 1 dekker alle aktører som plasserer EE-produkter for salg på det norske markedet. I tillegg til den klassiske produsenten vil også grossister og utsalgsbutikker eller forhandlere som selv importerer varer være "produsent".¹⁶⁴ I norsk sammenheng er dette viktig, siden mesteparten av EE-produktene som omsettes i Norge importeres fra andre land.

Forskriften angir ikke nærmere hvem som vil falle innenfor uttrykkene "importerer" og "produserer". *Det andre spørsmålet* definisjonen reiser er derfor hva som ligger i begrepet "importerer". En naturlig språklig forståelse av å importere et produkt til det norske markedet er at det betyr å føre et produkt fra et annet land inn i Norge. Uten andre holdepunkter for tolkning må man regne med at all form for ervervsmessig import er dekket av bestemmelsen. Det betyr at alle som henter inn produkter fra andre land for å selge dem videre i Norge vil være omfattet av produsentbegrepet. Dette er likt som i WEEE-direktivet. Også her viser man ganske enkelt til den som "imports" uten å gi noen nærmere forklaring på hva dette vil si.¹⁶⁵

Tredje spørsmål definisjonen reiser er hva som ligger i uttrykket "produserer". En naturlig språklig forståelse av å produsere noe er at det viser til å lage, tilvirke eller fremstille et produkt. Dette er imidlertid bare en nærmere forklaring på *hva* å produsere er, det gir ikke en forklaring

¹⁶⁴ Produsenter kan altså også være "forhandlere" etter forskriften dersom de selger produktene videre til sluttbrukere, se § 1-3 bokstav f.

¹⁶⁵ Se art. 3(1) bokstav i punkt (iii): "imports or exports electrical and electronic equipment on a professional basis into a Member State".

på *hvem* som produserer. I prosessen med å lage et produkt kan en rekke aktører som designere, ingeniører, en eller flere fabrikker og kanskje også rent økonomiske investorer være involvert, og disse kan være organisert i samme eller forskjellige selskap. Ordet "produserer" viser hen til den fysiske handlingen ved det å lage noe. En rent språklig tolkning av "produserer" kan derfor tilsi at kun de som faktisk *lager* produktet, altså fabrikken, regnes som den som "produserer".

Her legger imidlertid WEEE-direktivet art. 3(1) bokstav i føringer for tolkningen av forskriftens definisjon. I art. 3(1) bokstav i er "producer" definert i tre underpunkter. Det siste underpunktet knytter seg til importører og eksportører, men de to første handler om hvem som skal regnes som en produserende produsent, og altså den som "produserer". Produsent er her definert som enhver som "irrespective of the selling technique used" lager og selger EE-produkter under sitt eget varemerke¹⁶⁶ og den som under sitt eget merke videreselger produkter som andre har produsert.¹⁶⁷ Den som videreselger regnes likevel ikke som produsent dersom merket til produsenten er på produktet.¹⁶⁸ Videre er det slått fast at den som bare gir økonomisk støtte på bakgrunn av en avtale ikke regnes som produsent med mindre han handler som en produsent slik som beskrevet over.¹⁶⁹ Som vi kan se av dette er hvem som anses som produsent i WEEE-direktivet nært knyttet til merket på produktet og den som eier dette, enten han produserer selv eller andre gjør det for ham.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Se art. 3(1) bokstav i punkt (i): "manufactures and sells electrical and electronic equipment under his own brand".

¹⁶⁷ Se art. 3(1) bokstav i punkt (ii): "resells under his own brand equipment produced by other suppliers,

¹⁶⁸ "a reseller not being regarded as the "producer" if the brand of the producer appears on the equipment, as provided for in subpoint (i)", se art. 3(1) bokstav i (ii).

¹⁶⁹ Se art. 3(1) bokstav i andre avsnitt.

¹⁷⁰ Det er ikke tatt inn egne krav om at produsenten må produsere i forbindelse med erverv, som i den norske definisjonen. Det følger imidlertid implisitt at hvem som selger eller videreselger produkter under eget merke gjør dette i ervervsøyemed. Det er derfor ikke nødvendig å ta inn et krav om at dette må skje på profesjonell basis som man har tatt med for importører, jf. art. 3(1) bokstav i (iii).

Norge har ikke mulighet til å innføre dårligere beskyttelsestiltak enn WEEE-direktivet, jf. TFEU art. 193.¹⁷¹ At forskriften ikke skal innføre dårligere beskyttelsestiltak vil i dette tilfellet si at forskriften ikke kan ha en snevrere definisjon av hvem som er produsent enn direktivet har. Uttrykket "produserer" i avfallsforskriften § 1-3 bokstav g må altså, i tråd med direktivet art. 3(1) bokstav i, minimum dekke de som lager og selger et produkt under eget merke og de som under eget merke videreselger produkter som andre har laget for dem.

Spørsmålet er så om uttrykket "produserer" i forskriften er ment å gå lenger og dekke flere aktører enn de som dekkes av direktivet. Det er ingenting i forskriften som tilsier at man har ønsket å innføre en videre definisjon enn den vi finner i direktivet. Dersom det var ment å innføre en videre definisjon, burde det kommet tydelig frem. Det er heller ikke andre forhold som taler for at man har gått lenger enn direktivet, og det må antas at "produserer" i forskriften sammenfaller med den nærmere definisjonen i direktivet. Konklusjonen er at innholdet i "produserer" tilsvarer direktivets definisjon i art. 3(1) bokstav i punkt (i)-(ii) slik at alle som eier merket til et produkt må anses som den som "produserer".

Et mer overordnet spørsmål er om man i dette tilfellet ville hatt mulighet til å gå lenger enn direktivet uten å komme i strid med prinsipper i EU-retten, jf. TFEU art. 193. Definisjonen av produsent er omfattende og gjennomtenkt fra EUs side, og hvordan produsent defineres har stor betydning for at vilkårene for konkurranse og fri flyt av varer og tjenester er like innad i EU. Siden ulike definisjoner vil kunne føre til skjeve konkurransevilkår i det indre markedet kan statene ha begrenset frihet til å innføre mer omfattende definisjoner enn den vi finner i direktivet.¹⁷²

Videre kan det spørres om norske myndigheter har tilfredsstilt *kravet til klarhet* ved gjennomføring av EU-rett når forskriften kort angir en detaljert bestemmelse i direktivet med

¹⁷¹ Se oppgavens punkt 2.4.

¹⁷² Denne problemstillingen introduseres i punkt 2.4. Se også Krämer (2011) på side 115-120.

uttrykket "produserer".¹⁷³ Forskjellen i detaljgrad mellom WEEE-direktivet og avfallsforskriftens definisjon kan derfor tilsi at man bør oppdatere og klargjøre definisjonen i forskriften med bakgrunn i direktivets regel.

Avslutningsvis vil jeg se nærmere på om det nye WEEE-direktivet av 2012 innebærer noen endringer for definisjonen av produsent.¹⁷⁴ Den største språklige forskjellen fra det gamle til det nye direktivet er vilkårene som er tatt inn i hvert underpunkt om at produsenten må være "established in a Member State" og selge varene sine "within the territory of that Member State". Disse uttrykkene kom inn som følge av en diskusjon under revisjonen av direktivet om hvorvidt produsent skulle defineres på nasjonalt nivå eller unionsnivå. Diskusjonen hadde sin bakgrunn i et ønske fra Kommisjonen og Europaparlamentet om å endre definisjonen av produsent fra nasjonalt nivå til unionsnivå. Hensikten var å lage et enklere system der produsenter slapp å registreres i hvert land, og på denne måten spare administrative kostnader.¹⁷⁵ Forslaget møtte motstand i Rådet. Her ble det fremhevet at å definere produsent på unionsnivå ville vanskeliggjøre medlemsstatenes mulighet til å håndheve direktivet. Resultatet ble at "produsent" fremdeles defineres på nasjonalt nivå. Endringene i ordlyden er med andre ord resultatet av diskusjoner i revideringsprosessen, og innebærer ingen realitetsendring.

Artikkel 3(1) bokstav i punkt (iii) i det gamle direktivet ble også endret i sin ordlyd, uten at dette representerer noen realitetsforskjell.

I tillegg til disse mindre endringene ble det også tatt inn et helt nytt punkt i det nye direktivet om at aktører som selger EE-produkter "by means of distance communication" direkte til husholdninger i den aktuelle staten, og som er "established in another Member State or in a third country", også regnes som produsenter.¹⁷⁶ Med andre ord er også nettbutikker og andre som

¹⁷³ Se nærmere om klarhetskravet i punkt 2.4.

¹⁷⁴ Se WEEE-direktivet artikkel 3(1) bokstav f punkt (i)-(iii).

¹⁷⁵ Se tilføyelse 27 og 28 i Europaparlamentets andre lesning i A7-0334/2011.

¹⁷⁶ Se det nye direktivet art. 3(1) bokstav f punkt (iv).

selger EE-produkter inn i en medlemsstat å regne som produsenter i denne staten, selv om de er etablert i en annen medlemsstat eller et annet land utenfor unionen.

Det er også tatt inn bestemmelser som skal gjøre det enklere for medlemsstatene å håndheve reglene overfor produsenter/importører og nettforhandlere som er basert i andre land. I art. 17 har man tatt inn en regel om at alle som selger/importerer EE-produkter fra en medlemsstat inn i en annen medlemsstat, skal få lov til å ha en representant i landet de selger til, som kan ivareta deres plikter der.¹⁷⁷ Hva gjelder nettforhandlere etablert i én medlemsstat som selger EE-produkter direkte til husholdninger i en annen medlemsstat, skal vertsstaten kreve at de oppretter en slik representant i staten de selger til som kan ivareta deres plikter.¹⁷⁸

5.3 Plikt til å ha medlemskap i et returselskap

Den mest sentrale plikten for produsenter i avfallsforskriften er plikten til å ha medlemskap i et kollektivt eller individuelt returselskap. Dette fremgår av avfallsforskriften § 1-10 første ledd hvor det står at produsenter skal finansiere innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall "gjennom medlemskap" i et returselskap som er godkjent av Klima- og forurensningsdirektoratet.¹⁷⁹ Medlemskap innebærer at produsentene inngår "avtale om kjøp av tjenester fra et godkjent returselskap".¹⁸⁰ Plikten til medlemskap gjelder videre produsenter av både "komponenter og selvstendige produkter som er EE-produkter", se § 1-10 siste ledd første setning.¹⁸¹ Produsenten kan enten kjøpe slike tjenester

¹⁷⁷ Se art. 17(1) for produsenter/importører.

¹⁷⁸ Se art. 17(2).

¹⁷⁹ Jeg kommer i det videre til å bruke samlebegrepet "behandling" istedenfor "sortering, ombruk, gjenvinning og disponering".

¹⁸⁰ Se § 1-10 første ledd.

¹⁸¹ Denne klargjøringen av at også produsenter av komponenter som er EE-produkt er dekket av plikten til medlemskap er strengt tatt unødvendig all den tid "produsenter" dekker alle som importerer eller produserer "EE-produkt" og det følger av EE-produkter i § 1-3 bokstav a at også komponenter er omfattet her.

av et returselskap som selger slike tjenester, et såkalt kollektivt finansiert returselskap, eller produsenten kan drive et godkjent returselskap selv, et såkalt individuelt finansiert returselskap.¹⁸²

Hvilke tjenester medlemskapet skal omfatte er ikke direkte angitt i forskriften. Dette følger likevel implisitt av § 1-10 første ledd. Hensikten med medlemskapet er at produsentene "skal finansiere innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall *gjennom medlemskap*"(min utheving). Innsamling og behandling av EE-avfall er på denne måten tjenester som produsentene kjøper av returselskapene. Ved å organisere returordningen slik får returselskapene en plikt til å *utføre*, mens produsentene får en plikt til å *betale* for at returselskapene utfører.

Dette gjør imidlertid også at produsentenes ansvar for ordningen ikke fremstår som sentralt. Formuleringen i § 1-10 om at innsamling og behandling er "tjenester" produsentene betaler returselskapene for å utføre, er det eneste hintet vi får om at disse oppgavene, i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar, i utgangspunktet er tenkt å være produsentenes plikter. I den tidligere EE-forskriften var disse pliktene lagt direkte på produsentene, mens det i § 7 punkt 6 stod at de kunne oppfylle pliktene gjennom et returselskap.¹⁸³ Denne oppbyggingen ble fraveket da man innførte WEEE-direktivet.

Medlemskapet skal dekke utføring av innsamling og behandling av "de kategorier EE-produkter som produsenten importerer eller produserer i Norge".¹⁸⁴ Kategoriene er fastslått i vedlegg 1 til avfallsforskriften kapittel 1. Produsentene må altså ha et medlemskap som dekker forpliktelsene for alle kategorier EE-produkter som de produserer eller importerer. Ikke alle returselskap dekker alle kategorier av EE-avfall. Dersom en produsent har produkter i flere

¹⁸² Se avfallsforskriften § 1-10 første ledd.

¹⁸³ Se forskrift om endring i avfallsforskriften av 2. mai 2005 nr. 406.

¹⁸⁴ Se § 1-10 annet ledd.

kategorier som ikke dekkes av ett returselskap, må han ha medlemskap i flere returselskap for å få dekket opp sine forpliktelser.¹⁸⁵

I siste setning av tredje ledd i § 1-10 står en bestemmelse om *sammensatte EE-produkter*. Regelen sier at for EE-produkter som er komponenter i et sammensatt EE-produkt "skal returselskap til sammen sørge for at forpliktelsene knyttet til hele EE-produktet blir dekket". Ut fra en rent språklig forståelse av bestemmelsen ser den ut til å omhandle returselskap, og ikke produsenters finansieringsplikt, selv om den er plassert i en bestemmelse som egentlig omhandler dette. Ut fra ordlyden er det likevel mest naturlig å legge til grunn at bestemmelsen omhandler returselskap. Poenget med bestemmelsen er at returselskapene sammen skal sørge for at "forpliktelsene knyttet til hele EE-produktet blir dekket".¹⁸⁶ Det fremgår ikke hva slags type forpliktelser bestemmelsen viser til, men det er naturlig å anta at man her sikter til returselskapenes plikter til innsamling og behandling.

Dersom man legger til grunn en slik forståelse av at bestemmelsen omhandler returselskapers plikter til innsamling og behandling av sammensatte produkter, gir imidlertid ikke bestemmelsen mening. Når et produkt settes på markedet, betaler produsenten eller importøren for avfallshåndteringen av produktet. Dette gjelder også sammensatte produkter. Produktet regnes da inn i den andelen som returselskapet gjennom produsentens medlemskap får ansvar for i henhold til § 1-14 annet ledd. Det er derfor ikke behov for en egen pliktregel for returselskapers innsamling og behandling av sammensatte produkter.

Spørsmålet blir da om bestemmelsen kan forstås på en annen måte. Siden den er plassert under produsenters finansieringsplikt er det nærliggende å tenke at bestemmelsen omhandler et aspekt ved denne plikten. Slik setningen er formulert er det imidlertid vanskelig å se hvordan bestemmelsen skal kunne tolkes til å inneholde en regel om produsenters finansieringsplikt. Ut fra

¹⁸⁵ I dag er det to returselskaper, Elretur AS og RENAS AS, som er godkjent for alle produktgrupper. For mer informasjon, se <http://www.eeregisteret.no/>.

¹⁸⁶ Se § 1-10 tredje ledd.

ordlyden er det derfor slik jeg ser det vanskelig å si noe om hva bestemmelsen er ment å regulere.

Jeg har forstått det slik at Klima- og forurensingsdirektoratet har lagt til grunn at denne bestemmelsen etablerer et unntak fra det jeg oppfatter som hovedregelen for produsenters finansieringsplikt for EE-produkter. Produsenter og importører av komponenter som inngår i et sammensatt EE-produkt skal betale for disse komponentene.¹⁸⁷ Inngår disse EE-komponentene i et sammensatt EE-produkt skal det i tillegg betales for det sammensatte produktet når det settes på markedet. Til slutt er det likevel bare én avfallsandel som må innsamles og behandles – det sammensatte produktet. Dersom man betaler for komponentene i produktet og i tillegg betaler for sluttproduktet, kommer man i den situasjonen at man betaler flere ganger for et produkt som bare representerer én "avfallsandel". I følge Klima- og forurensingsdirektoratets praksis regulerer siste setning i tredje ledd i § 1-10 produsentenes finansieringsplikt slik at det kun skal betales for selve det sammensatte produktet, og ikke de forskjellige EE-komponentene som inngår i det. I følge en slik praksis etablerer bestemmelsen i § 1-10 tredje ledd et unntak fra denne situasjonen.

Jeg kan imidlertid ikke se hvordan formuleringen i § 1-10 tredje ledd kan være hjemmel for et slikt unntak. Slik jeg ser det kan det derfor ikke legges til grunn at Klima- og forurensingsdirektoratets praksis har hjemmel i forskriften. Situasjonen som Klima- og forurensingsdirektoratet har lagt til grunn at reguleres i tredje ledd er praktisk, men burde få en egen bestemmelse som regulerer spørsmålet på en tydelig måte.

5.4 Rekkevidden av plikten til finansiering av "innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall"

5.4.1 Oversikt

Til nå har vi sett på produsenters plikt til å være medlem i returselskap. I det videre er problemstillingen den nærmere avgrensningen av produsenters plikt til å finansiere innsamlingen og behandlingen av EE-avfall. Dette krever en viss innføring i de forskjellige pliktene til

¹⁸⁷ Dette er fordi også komponenter og deler regnes som EE-produkt, jf. § 1-3 bokstav a.

innsamling og behandling. Problemstillingen i dette punktet er imidlertid kun *hvilke utgifter som skal dekkes av produsentene*. Jeg vil ikke gå nærmere inn innholdet i de forskjellige pliktene, dette vil behandles i kapittel 6, 7 og 8.

5.4.2 Innsamling og sortering, herunder oppbevaring

I følge forskriften § 1-10 første ledd plikter produsenter å finansiere "innsamling" og "sortering" av EE-avfall. Innsamling og sortering av EE-avfall er en toleddet prosess. Det første leddet er innsamling og sortering av EE-avfall fra sluttbrukere. Denne plikten faller på forhandlere og kommuner, som etter forskriften vederlagsfritt skal ta imot EE-avfall¹⁸⁸ og sortere det fra "øvrig avfall".¹⁸⁹ Det andre leddet er videre innsamling og sortering av avfall som er levert til forhandlere og kommuner. Denne plikten ligger på returselskap som har plikt til å samle inn EE-avfall som forhandlere og kommuner har mottatt,¹⁹⁰ og sortere det til videre behandling som eksempelvis ombruk eller gjenvinning.¹⁹¹

Produsenters finansieringsplikt må i alle tilfelle dekke pliktene som returselskap har til "innsamling" og "sortering" av EE-avfall. Dette følger av at produsenter gjennom sitt lovpålagte medlemskap kjøper tjenestene "innsamling" og "sortering" fra returselskapene, og disse tjenestene må de naturlig nok også betale for.¹⁹² Men også kommuner og forhandlere har en plikt til å motta og sortere EE-avfall, og å ha lokaler og kapasitet til innsamling og sortering representerer kostnader for kommuner og forhandlere.

Første spørsmål er derfor *om kommuner og forhandleres utgifter dekkes av finansieringsplikten*. Etter ordlyden i forskriften skal produsentene finansiere "innsamling" og "sortering" av

¹⁸⁸ Se §§ 1-4 og 1-7.

¹⁸⁹ Se § 1-5 og § 1-8.

¹⁹⁰ Se § 1-14.

¹⁹¹ Se hele § 1-18, men spesielt bokstav b.

¹⁹² Se § 1-10 første ledd.

EE-avfall.¹⁹³ Uten noen nærmere spesifisering av hvilken type innsamling eller sortering det er snakk om, må utgangspunktet være at også det som utføres av forhandlere og kommuner, er dekket av bestemmelsen. Mot dette kan det argumenteres at formuleringen står i en bestemmelse som regulerer produsenters medlemskap i returselskap, og at dette tyder på at det kun er returselskapets utgifter knyttet til innsamling og sortering som er ment dekket av produsentenes finansieringsplikt.

En slik løsning er imidlertid slik jeg ser det ikke i tråd med direktivets regel på dette punktet. Produsenters finansieringsplikt reguleres i WEEE-direktivet art. 8(1), og her fremgår at innsamling og behandling av EE-avfall som har blitt "deposited at collection facilities set up under Article 5(2)" skal finansieres av produsentene. Bestemmelsen gir ikke en klar føring for avgrensningen av produsenters finansieringsplikt, men slik jeg leser bestemmelsen i art. 8(1) legges det her opp til at produsenter skal finansiere de utgifter til innsamling og behandling som oppstår *etter* at innsamlingspunktene har samlet inn EE-avfallet fra sluttbruker. Jeg forstår dette som en materiell, ikke personell avgrensning av finansieringsplikten, slik at utgifter knyttet til innsamling og behandling av avfallet etter at det er mottatt fra sluttbruker skal finansieres av produsentene.

For å ha en like streng regel som direktivet¹⁹⁴ kan ikke i forskriften, slik § 1-10 kan synes å antyde, avgrense finansieringsplikten slik at bare *returselskapers* utgifter dekkes. Utgangspunktet etter direktivet må være at minimum alle utgifter knyttet til innsamling og behandling *etter* at EE-avfallet er samlet inn fra sluttbruker skal dekkes av produsentene, uavhengig av om det er kommuner og forhandlere eller returselskap som har disse utgiftene i den norske ordningen.

WEEE-direktivet har ikke egne plikter for sortering, og art. 8(1) nevner heller ikke at sortering er dekket av finansieringsplikten. På dette punktet kan det derfor sies at forskriften går lenger enn direktivet ved at den gir produsentene økonomisk ansvar for flere områder enn det direktivet legger opp til. Dette vil likevel ikke føre til at svaret på spørsmålet om hvilke utgifter som dekkes

¹⁹³ Se § 1-10 første ledd.

¹⁹⁴ Se TFEU art. 193.

av produsenters finansieringsplikt blir annerledes for sorteringen all den tid det må antas at utstrekningen av finansieringsplikten i forskriften § 1-10 er ment å være lik, uavhengig av om det er snakk om innsamling, sortering eller behandling. Avgrensningen av at utgifter knyttet til innsamling og behandling av avfallet etter at det er samlet inn fra sluttbrukere skal dekkes av produsentene, må derfor være den samme for alle tiltakene som nevnes i § 1-10.

Neste spørsmål blir *om forskriften går lenger enn direktivet* og pålegger produsentene å finansiere også innsamling og sortering *fra sluttbrukere*. Prinsippet om utvidet produsentansvar taler for at produsenter er ment å betale for innsamling og sortering også fra sluttbrukerne. En sentral del av poenget med å innføre utvidet produsentansvar er at produsentene skal betale for avfallshåndtering av egne produkter, og at man skal oppnå full kostnadsoverføring fra det offentlige til produsentene for avfallshåndteringen. Dette oppnås ikke fullt ut dersom ikke produsentene blir økonomisk ansvarlige også for innsamling fra sluttbruker.

Det er likevel ingenting i forskriften som tilsier at man har ment å gå lenger enn direktivet på dette punkt. Ved gjennomføring av direktivet uttalte Statens forurensningstilsyn at man ikke i særlig grad hadde lagt opp til å gå lenger enn direktivets regler.¹⁹⁵ Selv om utvidet produsentansvar taler for å lese inn en plikt til å betale også for innsamling og sortering fra sluttbrukere må derfor konklusjonen bli at finansieringsplikten for produsenter bare gjelder for innsamling og sortering *etter* at EE-avfallet har kommet inn til kommuner og forhandlere.

I tråd med formuleringen i WEEE-direktivet art. 8(1) skal med andre ord alle utgifter som knytter seg til innsamling *fra sluttbrukere* ikke anses dekket av produsenters finansieringsplikt. Utgifter som knytter seg til *videre innsamling og behandling* skal derimot dekkes av produsentene. Siden dette er en materiell vurdering må også kommuners og forhandleres utgifter vurderes for å avgjøre om de knytter seg til den videre innsamling og behandling av EE-avfallet.

I grensetilfeller vil vurderingen av hvilke utgifter som dekkes av produsentenes finansieringsplikt avhenge av en konkret helhetsvurdering. I denne vurderingen må det legges særlig vekt på

¹⁹⁵ Se SFT (2004) på side 8.

løsninger som kan fremme formålene med regelverket.¹⁹⁶ Ved valget mellom to løsninger bør derfor den løsningen som samlet sett vil fremme en økt innsamling/sortering av EE-avfall, gi et bedre beskyttelsesnivå og/eller reduserer de negative konsekvensene ved EE-avfall i størst mulig grad, velges.¹⁹⁷ Videre må prinsippet om utvidet produsentansvar tas inn i vurderingen. Prinsippet ligger til grunn for produsenters finanseringsplikt, og i WEEE-direktivet uttrykkes dette tydelig: "*financing schemes have to contribute to high collection rates as well as to the implementation of the producer responsibility*" (min utheving).¹⁹⁸ Prinsippet må også legges til grunn for forskriften.¹⁹⁹ Det må derfor, i tillegg til de hensynene som er nevnt over, være et selvstendig hensyn å søke å oppfylle prinsippet om utvidet produsentansvar slik at produsenter i størst mulig grad overtar det finansielle ansvaret for avfallshåndteringen av egne produkter.

Grensen mellom hvilke utgifter som knytter seg til innsamling og sortering fra sluttbruker og hvilke som knytter seg til videre innsamling og sortering reiser en rekke problemstillinger.

En første problemstilling knytter seg til returselskapenes henting av EE-avfallet fra kommuner og forhandlere. Her må det være klart at alle utgifter knyttet til hentingens betales av produsentene siden dette er videre innsamling av avfallet etter at det er samlet inn fra sluttbruker.²⁰⁰ Typiske utgifter her kan være utgifter til lasting av avfallet, og kanskje behov for ekstra bemanning hos kommuner. En særlig problemstilling knytter seg til innsamlingsystemene som brukes av returselskapene. I praksis er det slik at returselskapene benytter seg av ulike systemer for innsamling av EE-avfall. Dette krever at kommuner og forhandlere tilpasser seg disse systemene på forskjellig vis. Spørsmålet blir om kommuner og forhandlere må stå for den utgiften det er å ha utstyr som passer med de forskjellige innsamlingsystemene. Sagt på en annen måte: må det å tilpasse seg returselskapenes innsamlingsystemer sees som en del av

¹⁹⁶ Se punkt 2.2.2.

¹⁹⁷ Jf. avfallsforskriften § 1-2 og punkt 4.3.

¹⁹⁸ Se avsnitt 19 i det gamle WEEE-direktivet og avsnitt 22 i det nye direktivet.

¹⁹⁹ Se oppgavens punkt 3.3.1 og 4.3.1.

²⁰⁰ Samme avgrensning følger også av § 1-14 første ledd bokstav a som krever at returselskapers "henting" av EE-avfall fra kommuner og forhandlere skal være "vederlagsfri", se punkt 8.2.2.

kommunenes *mottakstjenester*, eller må returselskapene ta utgiften med å tilpasse seg kommuner og forhandlere som en del av deres *innsamlingstjenester*? Svaret her må være at dersom utstyret er nødvendig av hensyn til den videre innsamlingen som gjøres av returselskapene, så skal det finansieres av produsentene. Hvis for eksempel kommuner må ha egne beholdere eller containere for at det skal passe med returselskapenes innsamlingssystemer, er denne utgiften omfattet av produsentenes finansieringsplikt.

En andre problemstilling relaterer seg til forhandleres plikt til å transportere EE-avfall for overlevering på "egnet sted i rimelig avstand" fra det sted hvor forhandleren mottar avfallet.²⁰¹ Det at forhandlere er ilagt en fysisk plikt til å transportere EE-avfall til et egnet sted for overlevering, betyr ikke nødvendigvis at forhandlere skal betale for denne transporten selv. Transport av EE-avfall fra forhandlerens mottakssted til et annet sted hvor det skal hentes av returselskapene, må klart anses som videre innsamling og ikke en plikt knyttet til mottak fra sluttbrukere. Returselskapene ber dessuten ikke alle, men bare noen forhandlere om å levere EE-avfallet sitt til et egnet overleveringssted. Det er derfor typisk småforhandlere eller forhandlere som ligger vanskelig plassert, som vil bli ilagt denne ekstra kostnaden. *Hensyn til likhet* tilsier derfor også at produsentene betaler for at forhandlerne transporterer avfallet til et egnet overleveringssted. Konklusjonen er at produsenter må betale for forhandleres transport av EE-avfall til egnet sted i rimelig avstand fra det sted der forhandler tok imot avfallet, jf. § 1-5 annet ledd.

En tredje problemstilling knytter seg til kommuner og forhandleres utgifter til sortering av EE-avfall. Både kommuner og forhandlere plikter å sortere EE-avfall "fra øvrig avfall".²⁰² Dette er en type sortering som i hovedsak gjøres ved mottak av avfallet. Når det kun er snakk om sortering fra "øvrig avfall", må dette sees som en form for sortering som er en nødvendig del av mottaket fra sluttbruker og slike utgifter må derfor kommuner og forhandlere dekke selv. Sortering for ombruk behandles i punkt 5.4.3. I praksis utfører ofte kommuner og forhandlere en ytterligere sortering av EE-avfallet inn i forskjellige grupper og typer avfall. Dette er en sortering

²⁰¹ Se § 1-5 annet ledd. Se punkt 6.4.4 for nærmere behandling.

²⁰² Se §§ 1-5 første ledd og § 1-8 første ledd. Se punkt 6.4.2 og 7.3.2 for nærmere behandling.

som gjøres for å lette den videre innsamlingen og behandlingen av EE-avfall, og slik sortering skal finansieres av produsentene.

En fjerde problemstilling oppstår for kommuner og forhandleres utgifter til oppbevaring av EE-avfallet. Oppbevaring er ikke nevnt som en del av de oppgaver som skal dekkes av produsentene, verken i forskriften eller direktivet.²⁰³ Utgangspunktet må derfor være at utgifter til oppbevaring ikke er dekket av produsenters finansieringsplikt. Selv om EE-avfall ikke er spesifikt nevnt mener jeg likevel det må vurderes hvorvidt noen av kommuner og forhandleres utgifter til oppbevaring er nødvendige på grunn av den videre behandlingen av avfallet og derfor hovedsakelig knytter seg til dette, og slik må anses som utgifter som skal dekkes av produsentene.

Etter forskriften er kommuner og forhandlere pliktige til å sørge for at EE-avfall oppbevares på "egnet sted".²⁰⁴ For at oppbevaringen skal være "egnet" stilles det krav i to retninger. *For det første* skal oppbevaringen ikke innebære "fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr".²⁰⁵ At avfall ikke skal føre til forurensning må anses som en del av kommunene og forhandlerens mottaksansvar, og slike utgifter må altså finansieres av kommuner og forhandlere. *For det andre* skal oppbevaringen ikke redusere muligheten til "ombruk, gjenvinning og utsortering" av komponenter i EE-avfallet.²⁰⁶ Dette er krav som stilles til oppbevaringen på bakgrunn av den videre behandlingen av avfallet. Utgifter til slik oppbevaring er derfor mer relatert til videre innsamling og behandling av EE-avfallet, enn innsamling fra sluttbruker. Konklusjonen er at utgifter knyttet til å oppbevare EE-avfallet slik at muligheten til ombruk, gjenvinning og utsortering ikke reduseres må dekkes av produsentene.²⁰⁷ Det samme må gjelde der det stilles egne krav til oppbevaringen med grunnlag i løsningene returselskapene har for innsamling av EE-avfall.

²⁰³ Se § 1-10 første ledd og art. 8(1).

²⁰⁴ Se §§ 1-5 første ledd og 1-8 første ledd.

²⁰⁵ Se §§ 1-5 første ledd og 1-8 første ledd.

²⁰⁶ Se §§ 1-5 første ledd og 1-8 første ledd.

²⁰⁷ Hva slik oppbevaring innebærer behandles i punkt 6.4.3 og 7.3.3.

En kategori utgifter som relaterer seg til begge disse kravene til oppbevaring er utgifter til vakthold eller sikring av avfallet. Det har i praksis vært problemer med tyverier av EE-avfall fra forhandlere og kommuner. Stjålet EE-avfall blir ofte ulovlig eksportert eller behandlet uforskriftsmessig. Å forhindre tyverier vil derfor til en viss grad knytte seg både til vilkåret om å forhindre forurensning og til vilkåret om å ikke redusere mulighetene til ombruk, gjenvinning og utsortering. Denne utgiften må likevel først og fremst være knyttet til helt grunnleggende sikkerhetsforhold ved oppbevaringen, og i mindre grad til den videre innsamling og behandling. Dette taler for at slike utgifter må dekkes av kommuner og forhandlere.

En femte og siste problemstilling er dekning av utgifter til administrasjon. Kommuner og forhandlere er i forskriften gitt ansvar for å "ta kontakt med returselskap for å organisere henting" av EE-avfall dersom returselskapene ikke henter avfallet.²⁰⁸ Det fremstår som klart at utgifter forbundet med organisering av henting er knyttet til videre innsamling og sortering av EE-avfallet. Utgifter knyttet til å organisere returselskapers henting av EE-avfall skal derfor finansieres av produsentene.²⁰⁹

5.4.3 Ombruk, gjenvinning, deponering og annen behandling

Også "*ombruk*" er tatt inn i § 1-10 som ett av tiltakene som produsenter er pliktige til å finansiere gjennom sitt medlemskap i returordningen. Ombruk av EE-avfall vil si at hele eller deler av et produkt som er kastet brukes på nytt. Ombruk er et sentralt tiltak i WEEE-direktivet, og er som vist i punkt 2.3 og 4.3.2 plassert nestøverst i avfallshierarkiet, etter forebygging av avfall.²¹⁰

²⁰⁸ Se §§ 1-5 annet ledd og 1-8 annet ledd.

²⁰⁹ Både kommuner og forhandlere har hatt til dels mye arbeid med å organisere henting av EE-avfall, og dette har nær sammenheng med hentestopp-problemene som behandles i punkt 8.2.2.

²¹⁰ Se dir. 2008/98/EC for avfall art. 4.

Ombruk av "komplette EE-produkter" skal prioriteres etter reglene i forskriften og WEEE-direktivet.²¹¹

Utgangspunktet for produsenters finansieringsplikt i avfallsforskriften er at de skal finansiere "ombruk".²¹² Det samme utgangspunktet følger også av WEEE-direktivet. Der skal produsenter "at least" finansiere "recovery", og herunder ombruk av innsamlet EE-avfall.²¹³

Ombruk er ikke mye omtalt i forskriften, men både forhandlere, kommuner og returselskap har plikter knyttet til ombruk. For returselskaper må det legges til grunn at alle utgifter knyttet til ombruk skal dekkes av produsentenes finansieringsplikt.²¹⁴ For forhandlere og kommuner er deres eneste plikt til ombruk i forskriften relatert til at oppbevaringen av EE-avfallet ikke skal "reducere mulighetene for ombruk".²¹⁵ Som konkludert med i punkt 5.4.2 knytter denne delen av oppbevaringsplikten seg til den videre innsamlingen av EE-avfallet, og omfattes derfor av produsenters finansieringsplikt, og konklusjonen er at produsenter må stå for utgifter knyttet til oppbevaring som sikrer ombruk hos kommuner og forhandlere.

Det kan imidlertid tenkes unntak fra dette for andre utgifter kommuner har knyttet til ombruk. Dersom kommuner for eksempel bruker ressurser på å rådgi folk om hvorvidt et produkt skal kastes eller gis til gjenbruk, må dette klart nok være utgifter forbundet med mottaket fra sluttbruker som ikke er dekket av produsentenes finansieringsplikt. Denne problemstillingen kan bli mer aktuell med innføringen av det nye WEEE-direktivet. Her oppfordres medlemsstatene til

²¹¹ Se § 1-18 bokstav c og art. 7(1).

²¹² Se § 1-10.

²¹³ Ombruk er ikke spesifikt nevnt i direktivet som et punkt produsenter skal være ansvarlige for å finansiere. Men "recovery" dekkes av produsenters finansieringsplikt og ombruk er definert som en del av plikten til å sørge for "recovery" i art. 7(1).

²¹⁴ Returselskapers plikt til å sørge for ombruk behandles i punkt 8.3.2.

²¹⁵ Se § 1-5 første ledd og § 1-8 første ledd.

å innføre tiltak for ombruk hos mottaksfasilitetene.²¹⁶ Dette vil reise spørsmål om slike tiltak er omfattet av produsenters finansieringsplikt.

I tillegg til innsamling, sortering og ombruk, skal produsentene finansiere "*gjenvinning*", "*disponering*" og "*annen behandling*" av EE-avfall.²¹⁷ Hva gjelder bruken av ordet "disponering" er det med utgangspunkt i tiltakene som finnes for avfall naturlig å anta at man her har ment "deponering", som betyr å avlevere avfall på en søppelfylling. Det kan imidlertid tenkes at begrepet "disponering" er ment å omfatte også andre tiltak enn deponering. Hva slike tiltak eventuelt skal være fremgår ikke av forskriften, og det er heller ikke tiltak som utmerker seg som aktuelle å ta med i dette begrepet. Jeg vil derfor legge til grunn at "disponering" viser til deponering.

Gjenvinning, deponering og annen behandling av EE-avfall er det returselskapene som er ansvarlige for.²¹⁸ Alle plikter knyttet til dette relaterer seg derfor også til tiden etter at avfallet er "deposited at collection facilities".²¹⁹ Produsentene skal derfor betale for alle utgifter knyttet til "gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall".²²⁰ Regelen er den samme i direktivet hvor det står at produsenter skal finansiere "treatment, recovery and environmentally sound disposal of WEEE".²²¹

5.4.4 Kan produsenter stille krav til returselskapenes utføring?

Et spørsmål som reiser seg i sammenheng med produsenters finansieringsplikt er om produsenter kan stille krav til hvordan returselskapene utfører sine oppgaver, og om de i så fall kan nekte å betale for en utføring av pliktene som de for eksempel mener er for kostbar.

²¹⁶ Se nærmere i punkt 6.5.2.

²¹⁷ Jf. § 1-10 første ledd.

²¹⁸ Se § 1-18.

²¹⁹ Se WEEE-direktivet art. 8(1).

²²⁰ Se § 1-10 første ledd.

²²¹ Se art. 8(1).

Forskriften behandler ikke en slik grense. Heller ikke WEEE-direktivet gir antydninger om en slik grense. For hoveddelen av returselskapenes plikter er det også slik at det nærmere innholdet i dem er regulert gjennom forskriften og de tilhørende vedleggene,²²² og produsenter kan ikke protestere på kostnaden av lovpålagte plikter. For det tilfelle at returselskapene går utover det som kreves av dem gjennom forskriften, er spørsmålet likevel aktuelt. Det er naturlig å tenke seg at det et sted bør gå en grense for hvilke tiltak og oppgaver produsentene skal betale for at returselskapene utfører, når de er utenfor det som kreves av forskriften. Uten antydninger til en slik avgrensning i verken direktivet eller forskriften, er en nærmere vurdering av hvor en eventuell grense går, vanskelig. Jeg kommer av plasshensyn ikke til å gå nærmere inn i dette spørsmålet her.

I et markedssystem med flere returselskap vil også dette spørsmålet som oftest løse seg selv. Dersom produsentene mener at returselskapet de benytter tar betalt for tiltak som ligger utenfor det som kreves av dem, og som produsentene ikke er villige til å betale for, kan produsentene bytte returselskap. Denne muligheten til å bytte returselskap kan imidlertid skape perverse insentiver for returselskapene. Konkurransen mellom returselskap om å tilby det billigste medlemskapet kan føre til at de får insentiver til ikke å gjøre mer enn akkurat det som kreves av dem i forskriften. Dette har også vært et problem i praksis, spesielt hva gjelder returselskapenes henteplikt. Denne problemstillingen skal jeg se nærmere på i punkt 8.2.2 og 8.5.

5.4.5 Utvidelse av finansieringsplikten i WEEE-direktivet av 2012

I det nye direktivet er regelen om produsenters plikt til finansiering plassert i art. 12. Art. 12(1) er identisk med regelen i det gamle direktivet, og slår fast at produsenters plikt til finansiering ikke inntre før avfallet er samlet inn hos innsamlingspunktene.

Ny er imidlertid bestemmelsen i art. 12(2) som sier at medlemsstater, "where appropriate", kan "encourage" produsenter til å finansiere også "the costs occurring for collection of WEEE from

²²² Her er spesielt vedlegg 2 del C viktig.

private households to collection facilities"(min utheving).²²³ Formuleringen "where appropriate" og "encourage" gjør at bestemmelsen ikke medfører en rettslig bindende plikt for medlemsstatene *i seg selv*, den er kun formulert som en oppfordring om å innføre regler som gjør at produsenter også finansierer innsamling fra sluttbrukere.

I tillegg til bestemmelsen i art. 12(2) er det et økt generelt fokus i det nye WEEE-direktivet på viktigheten av å oppnå høy innsamlingsgrad og produsenters rolle i den sammenheng. Det påpekes i direktivets fortale at "[s]eparate collection is a precondition for ensuring specific treatment and recycling of WEEE and is necessary to achieve the chosen level of protection"²²⁴ og at "*financing schemes have to contribute to high collection rates, as well as the implementation of the principle of producer responsibility*"(min utheving).²²⁵ Dette inntrykket forsterkes av fortalens avsnitt 23 hvor det står at:

"Member states should encourage producers to take full responsibility for the WEEE collection, in particular by financing the collection of WEEE throughout the entire waste chain, including from private households, in order to avoid separately collected WEEE becoming the object of suboptimal treatment and illegal export, to create a level playing field by harmonizing producer financing across the Union and to shift payment for the collection of this waste from general tax payers to the consumers of EEE, in line with the "polluter pays" principle."(min utheving)

²²³ At medlemsstatene oppfordres til å utvide produsentansvaret istedenfor å pålegges å gjøre det, viser at EU her legger opp til at man skal bruke handlingsrommet et direktiv vedtatt med basis i EU-traktaten art. 192 medfører, også hva gjelder regler om finansiering, selv om dette som påpekt i punkt 2.4, kan gå utover prinsipper som fri varehandel og konkurransespørsmål.

²²⁴ Se fortalens avsnitt 14.

²²⁵ Se fortalens avsnitt 22.

Art. 7(2) peker i samme retning. Den viser til at "each Member State shall ensure the implementation of the "producer responsibility" principle and, *on that basis*, that a minimum collection rate is achieved annually"²²⁶(min utheving).

Det sterke fokuset på behovet for økt innsamling og produsenters rolle for å oppnå dette i fortalen og i art. 12(2) og art. 7(2), er en klar styrking av tanken om at produsenter skal betale også for innsamling av EE-avfall fra sluttbrukere. En av grunnene til at returordningene i sin tid kom i stand var jo også et politisk ønske om å flytte det økonomiske ansvaret for avfallshåndteringen fra offentlige myndigheter over på produsenter i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar.²²⁷ I lys av dette kan det anføres at oppfordringen i art. 12(2) må anses for å gi sterkere føringer for at produsenter skal finansiere hele ordningen enn det ordlyden i seg selv kan tilsi. Her må det i tillegg bemerkes at produsentene har mulighet til å forskyve økte kostnader over på forbrukere gjennom økte priser på produktene. Å gjøre dem ansvarlig representerer derfor ikke en urimelig byrde for produsentene.

Med produsenter som forpliktet til å betale for innsamling fra sluttbruker vil det også være enklere for kommuner å sette i gang separat innsamling av EE-avfall fra husholdninger. Slik innsamling vil gjøre det lettere for sluttbrukere å kvitte seg med EE-avfallet sitt, og derfor mest sannsynlig øke innsamlingsnivået. Enkelte kommuner har på selvstendig grunnlag innført innsamlingsordninger for EE-avfall fra husholdninger. Dersom produsentene var ansvarlige for finansieringen av slike ordninger ville de trolig blitt innført flere steder. I forurensingsloven § 30 første avsnitt er det også en regel som sier at forurensningsmyndigheten "i forskrift eller i det enkelte tilfellet [kan] pålegge kommunene å innføre ordninger for sortering av avfallet" men at "[e]t slikt pålegg må baseres på en samlet vurdering av kostnadene dette vil innebære i forhold til de miljøfordeler som oppnås". Dersom det var produsentene som betalte for ordningen ville slike pålegg være lettere å rettferdiggjøre også rent økonomisk, siden produsentenes utgifter kan pulveriseres på et forbrukernivå. Pålegg om innsamlingsløsninger hos kommuner vil igjen kunne føre til at innsamlingsnivåene for EE-avfall blir enda høyere.

²²⁶ Se art. 7(1).

²²⁷ Se oppgavens punkt 3.2 og 3.3.

I sum er det derfor gode grunner som taler for at art. 12(2) i det nye WEEE-direktivet bør tas inn i det norske regelverket når direktivet skal gjennomføres.

5.4.6 Konklusjoner

Produsenter er, som fremstillingen foran viser, ikke finansielt ansvarlige for hele returordningen. Produsentene skal kun stå for de utgifter som knytter seg til innsamling og behandling av avfallet *etter* at det er samlet inn fra sluttbruker. Man kunne gitt produsenter eller returselskap et selvstendig ansvar for å opprette egne systemer for innsamling, og i så fall ville produsentene måttet betale for dette selv. Men siden plikten til innsamling fra sluttbruker i Norge er lagt på kommuner og forhandlere og finansieringsplikten i tillegg er avgrenset mot utgifter knyttet til innsamling fra sluttbruker, er resultatet at en rekke kostnader fremdeles faller på offentlige myndigheter og i tillegg til dette også på forhandlere. Dette er ikke i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar, og fremmer heller ikke prinsippets målsettinger.²²⁸

Også reelle hensyn som effektivitet- og hensiktsmessighetsvurderinger tilsier at produsentene får økonomisk ansvar for hele ordningen. Den nærmere grensen mellom hvilke utgifter som dekkes av produsentenes finansieringsplikt og hvilke som ikke gjør det, er uklar og må vurderes konkret for den enkelte utgift. Dette er tungvint og en lite praktisk løsning. Det er dessuten flere grensetilfeller hvor spørsmålet vil være usikkert. Hvem som er ansvarlig for utgiftene er også et viktig spørsmål for de involverte aktørene. En grense som legger opp til en konkret vurdering i et viktig spørsmål vil lett skape konflikter mellom partene. Dette er uheldig, og i dette tilfellet dessuten unødvendig.

I det nye WEEE-direktivet oppfordres nå medlemsstatene til å ilegge produsentene finansielt ansvar for hele returordningen, inkludert innsamling fra sluttbruker.²²⁹ En utvidelse av produsentenes finansieringsplikt vil føre til at spørsmål og konflikter rundt hvilke utgifter som er

²²⁸ Se punkt 3.2.

²²⁹ Se art. 12(2).

dekket av finansieringsplikten reduseres betraktelig. En slik løsning vil også være mer i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar, og formålene med returordningen. De beste grunner taler derfor for at produsenter gis økonomisk ansvar også for utgifter knyttet til innsamling fra sluttbruker.

5.5 Øvrige plikter for produsenter med basis i WEEE-direktivet

5.5.1 Oversikt

I direktivet trer produsentenes plikter hovedsakelig inn etter den første innsamlingen fra sluttbrukere.²³⁰ WEEE-direktivet art. 6(1) og art. 7(1) gir regler for videre behandling og gjenvinning av EE-avfall etter innsamling fra sluttbruker. I begge bestemmelsene angis at ansvar skal gis til "producers or third parties acting on their behalf". Utgangspunktet er altså at *produsenter* skal gis ansvar, men medlemsstatene kan også legge ansvaret på "third parties acting on their behalf". I Norge er ansvaret for alle oppgaver knyttet til innsamling og behandling gitt til returselskapene.

WEEE-direktivet har tre regler for produsenter som man ikke finner igjen i helt tilsvarende regler i forskriften. Reglene det gjelder er ansvaret for gjenvinningsmål, plikt til å sette av finansielle reserver og finansielt ansvar for historisk avfall. I det videre vil jeg se på hva disse forskjellene mellom regelverkene innebærer.

5.5.2 Gjenvinningsmål

I WEEE-direktivet art. 7(2) står at medlemsstatene skal sikre at "producers" oppnår målene for gjenvinning av EE-avfall i direktivet. Ordlyden viser ikke til "third parties", som vi ovenfor har sett at ble gjort i andre bestemmelser. At man ikke har tatt inn "third parties" kan tilsa at ansvaret

²³⁰ Det er ett unntak fra dette i art. 5(2) bokstav c sier at produsenter "are allowed to set up and operate individual and/or collective take-back systems for WEEE from private households", så lenge slike ordninger er i tråd med "the objectives of this Directive".

er ment å ligge hos produsenten. At man *ellers* i direktivet bruker uttrykket "producers or third parties acting on their behalf" i tilknytning til fordeling av plikter, styrker denne tolkningen.

Mot denne tolkningen kan det argumenteres med at art. 7(1) refererer til at "third parties" kan være ansvarssubjekter, og at ansvarssubjektet som angis i første ledd også må gjelde for annet ledd. Slik jeg ser det kan ikke dette argumentet føre frem. Første og annet ledd i art. 7 omhandler to forskjellige tema. Første ledd omhandler plikten til å *lage et system* for gjenvinning, mens annet ledd omhandler plikten til å *sikre at gjenvinningsmålene nås*. For så forskjellige regler er det ingen grunn til at ansvarssubjektet skal være likt. Dette støttes av at første og annet ledd i gamle art. 7 er delt opp i separate bestemmelser i det nye WEEE-direktivet,²³¹ og den samme formuleringen med kun produsenter som ansvarlige for å nå gjenvinningsmålene er videreført her.

Fortalen gir ingen nærmere føringer for tolkningen på dette punktet. Prinsippet om utvidet produsentansvar på sin side tilsier at tolkningsalternativet der produsentene ilegges det øverste ansvaret for gjennomføring av behandlingsmålene bør legges til grunn. Dette synspunktet styrkes av en "fra det mer til det mindre"-betraktning av reglene om innsamlingsmål i det nye WEEE-direktivet. Her er det tatt inn en formulering om at medlemsstatene skal sikre "the implementation of the "producer responsibility" principle and, on that basis, that a minimum collection rate is achieved".²³² Mål for innsamling er vanskeligere for produsenter å påvirke, fordi det avhenger av at sluttbrukerne deltar i ordningen. Når det spesifikt vises til produsentansvaret og at produsenter bør gis ansvar for å sikre *innsamlingsmål*, tilsier dette slik jeg ser det at man ved kun å nevne produsenter i art. 7(2) i alle fall har ment at produsenter bør holdes ansvarlige for *gjenvinningsmålene*. De beste grunner taler derfor for at *produsenter alene* er holdt ansvarlige for å oppnå gjenvinningsmålene i art. 7(2) i WEEE-direktivet.

²³¹ Se art. 8 og art. 11.

²³² Se art. 7(1) i WEEE-direktivet av 2012.

I forskriften er derimot ansvaret for å oppnå gjenvinningsmålene lagt på returselskapene.²³³ Dette reiser spørsmålet om avfallsforskriftens løsning er i tråd med WEEE-direktivet art. 7(2).

Art. 7(2) innfører mål for gjenvinning. Siden Norge har samme eller høyere mål for gjenvinning som direktivet, er det materielt sett ikke noen forskjell på hva som oppnås med bestemmelsene. Personelt eller formelt sett er det likevel en forskjell mellom regelverkene ved at direktivet legger opp til at ansvaret for å nå gjenvinningsmålene skal ligge på *produsentene*, mens dette ansvaret i forskriften er lagt på returselskapene.

I utgangspunktet kan man tenke seg at det ikke er så viktig hvem som er ansvarlig for å oppnå målene om gjenvinning så lenge noen holdes ansvarlig og målene oppnås. I den norske ordningen kan man dessuten si at produsentene vil bli ilagt en form for indirekte ansvar gjennom sin plikt til å ha medlemskap i et returselskap som må oppfylle visse krav til gjenvinning. Produsentene må dermed alltid sørge for å ha noen som oppnår de pålagte gjenvinningsmålene for avfallet deres. Direktivet sier ikke noe om hvordan ansvaret for gjenvinningsmål skal ilegges produsentene. Dette åpner for at også et mer indirekte ansvar, for eksempel gjennom returselskapene, vil være tilstrekkelig. Når direktivet ikke stiller klare krav til hvordan ansvaret skal utformes eller hva det skal bestå av, anser jeg den norske løsningen hvor ansvaret først og fremst ligger på returselskapene for å være innenfor rammene direktivet setter så lenge man kan si at produsentene indirekte har et visst ansvar gjennom sitt medlemskap i returselskapet. Den norske løsningen må derfor sies å være i tråd med direktivet på dette punktet.²³⁴

En annen side ved dette spørsmålet er at det aktualiserer et dypereliggende problem med måten ansvaret i forskriften er utformet på. Ved at produsentene er fritatt for nærmest alt ansvar for

²³³ Se § 1-18 bokstav e.

²³⁴ Å ilegge produsenter ansvar for å oppnå gjenvinningsmål kan være en vanskelig øvelse med det norske systemet. Dersom det for eksempel mangler 10 % for å nå gjenvinningsmålet i en avfallsgruppe - hvilken produsent skulle holdes ansvarlig for dette? Man vet ikke hvem det er sine produkter som har blitt behandlet eller ikke, og det kan også være helt tilfeldig at det er den ene produsentens produkter som er levert inn og ikke den andres.

returordningen utover å ha medlemskap i returselskap, blir deres rolle mindre sentral enn den i utgangspunktet var tiltenkt å være. Dette ser vi utslag av når forskriftens løsning blir forskjellig fra direktivets fordi alt av ansvar er lagt på returselskapene. Å ansvarliggjøre produsentene, og for eksempel holde dem ansvarlig for gjenvinningsmål, er i seg selv et mål med prinsippet om utvidet produsentansvar.²³⁵ Ved gjennomgående å legge ansvaret for returordningen på returselskapene går noe av denne opprinnelig påtenkte ansvarliggjøringen av produsentene tapt, og dette formålet realiseres derfor i mindre grad.²³⁶

5.5.3 Finansielle reserver

Den samme problemstillingen som den vi har sett under art. 7(2) angående gjenvinningsmål i punkt 5.5.2, oppstår også for art. 8(2) annet avsnitt som gjelder finansielle reserver. Her står at medlemsstatene skal sørge for at "each *producer* provides a guarantee when placing a product on the market showing that the management of all WEEE will be financed"(min utheving). Også her legger ordlyden opp til at det er produsentene alene, og ikke tredjeparter som handler på deres vegne, som skal sette av de finansielle reservene. I forskriften er ansvaret for å avsette slike finansielle reserver igjen lagt på returselskapet.²³⁷ Spørsmålet blir her, som i punkt 5.5.2, hvorvidt forskriftens løsning er utenfor de rammene direktivet setter.

I forskriften er returselskapenes plikt til å sette av finansielle reserver formulert som en plikt til å "til enhver tid ha finansielle reserver som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i dette kapittelet".²³⁸ Det skal med andre ord finnes en finansiell reserve også etter forskriften, det er bare noen andre enn produsenten som er gitt ansvaret for å sette den av. Som over i punkt 5.5.2 blir forskjellen mellom regelverkene hovedsakelig personell.

²³⁵ Se oppgavens punkt 3.2.

²³⁶ Her er det interessant å se hen til returordningen i Sverige, se punkt 9.3.

²³⁷ Se § 1-14 første ledd bokstav e.

²³⁸ Se § 1-14 første ledd bokstav e.

I art. 8(2) står at finansielle reserver kan organiseres på flere måter, og "the guarantee may take the form of participation by the producer in appropriate schemes for the financing of the management of WEEE". Slik jeg ser det må den norske løsningen, hvor produsentene betaler inn et beløp til returselskapene som igjen har en plikt til å sikre finansiell garanti, tilfredsstillende WEEE-direktivets alternativ om at reservene kan avsettes gjennom deltakelse i et program for finansiering av EE-avfall.

Siden det er produsenter som skal betale for at returselskapet utfører denne forpliktelsen, følger det også implisitt at produsentene må betale returselskapene slik at de har nok midler til å sette av reservene. På denne måten skiller denne regelen seg fra den som ble drøftet i punkt 5.5.2. Her må produsentene betale, og derfor holdes de reelt sett ansvarlig for de finansielle reservene også etter forskriftens regler. Hensynet til å søke å gjennomføre prinsippet om utvidet produsentansvar gjør seg av samme grunn heller ikke gjeldende på samme måte her.

Konklusjonen blir at forskriftens løsning med at returselskapene avsetter finansielle reserver er i tråd med direktivet.

5.5.4 Historisk avfall

Et siste punkt som ikke behandles i forskriften, men som det er en egen regel for i WEEE-direktivet art. 8(3), er historisk avfall.²³⁹ Historisk avfall er avfall som ble plassert på markedet før returordningen for EE-avfall ble etablert. Disse produktene har ikke vært underlagt returordningens regler, og det er derfor ingen produsenter som har betalt for at disse produktene skal behandles når de blir avfall. I noen tilfeller eksisterer heller ikke produsentene av disse produktene lenger.

I WEEE-direktivet er produsenters finansielle ansvar for avfallshåndtering begrenset til å gjelde "the waste from his own products".²⁴⁰ Når alle produsenter har tatt ansvar for en andel

²³⁹ Det er imidlertid gitt regler om historisk avfall for individuelle returselskaper, se § 1-17.

²⁴⁰ Art. 8(2).

tilsvarende produktene de har satt på markedet vil det derfor være igjen en gruppe med eldre produkter som ingen har betalt for. WEEE-direktivet har en egen regel for dette i art. 8(3) hvor det står at alle produsenter i fellesskap skal ta finansielt ansvar for slikt historisk avfall.

Det finnes ingen bestemmelse for historisk avfall for kollektive returselskaper i forskriften. Denne forskjellen mellom forskriften og direktivet lar seg forklare med hvordan pliktene for innsamling er forskjellig i forskriften og WEEE-direktivet. Etter forskriften er kollektive returselskapers plikter formulert slik at de skal samle inn "en andel av totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme geografiske området".²⁴¹ I den totale mengden innsamlet EE-avfall kan det også være historisk avfall, og da vil den innsamlede mengden være større enn mengden som er tilført. Dersom 100 kjøleskap er 10 % av total varetilførsel for kjøleskap, skal returselskapet hente 10 % av de innsamlede kjøleskapene. Men 10 % av de innsamlede kjøleskapene kan være 120 kjøleskap, fordi det er kastet og samlet inn flere kjøleskap enn det som har blitt solgt. Når alle produsenter har samlet inn sin andel av det innsamlede EE-avfallet vil derfor alt EE-avfall ha blitt tatt vare på. I den norske regelen er ansvaret for historisk avfall på denne måten inkorporert i bestemmelsen om innsamlingsplikt. Det finansielle ansvaret for historisk avfall er derfor allerede delt likt mellom returselskapene etter markedsandel, og derfor også likt fordelt mellom produsentene.

Materielt og personelt blir løsningen i forskriften og direktivet lik, og jeg kan derfor ikke se at den norske løsningen strider mot direktivets regel i art. 8(3), selv om den angir en annen tilnærming til spørsmålet.

Trolig er den norske løsningen mer effektiv og enklere å håndheve når det, som i Norge i dag, bare eksisterer kollektivt finansierte returselskap. Hadde man hatt individuelle returselskap i Norge, ville ikke løsningen i forskriften vært like god. Det ville da oppstå spørsmål både om delingen av ansvar mellom de kollektivt finansierte returselskapene, og også mellom dem og de individuelt finansierte selskapene. Dette inntrykket forsterkes av § 1-17 i forskriften som regulerer individuelt finansierte returselskapers plikt til å finansiere historisk avfall. Denne

²⁴¹ Se § 1-14 annet ledd.

bestemmelsen virker ikke helt koordinert med bestemmelsen i § 1-14, og angir ikke en klar regel for hvordan individuelt finansierte returselskapers plikt skal avgrenses. Jeg kommer i tråd med oppgavens avgrensninger ikke til å gå nærmere inn i dette,²⁴² men med tanke på at økt bruk av individuelt finansierte returselskap er et tiltak som kan skape sterkere insentiver for produsentene til å lage mer miljøvennlige produkter, er dette et punkt som det kan være interessant å se nærmere på ved revidering av forskriften.²⁴³

5.6 Relevante endringer i WEEE-direktivet av 2012

I tillegg til endringene angående produsenters finanseringsplikt som ble behandlet i punkt 5.4.5, har det skjedd to endringer i det nye WEEE-direktivet som kan ha betydning for produsenters plikter. Den første er *innføring av innsamlingsmål* i art. 7(1), og den andre er muligheten til å *innføre krav om miljømerking* av produkter i art. 14(1).

Hva gjelder innføring av innsamlingsmål fastslår art. 7(1) i det nye direktivet en minimumsprosent av EE-avfall som skal samles inn til resirkulering i året. Spørsmålet om innsamling skulle gjøres til produsentenes ansvar var omdiskutert under revideringen av direktivet. Kommisjonen foreslo flere ganger å ta inn følgende formulering: "Member States shall ensure that producers or third parties acting on their behalf achieve a minimum collection".²⁴⁴ Dette ble ikke akseptert av Europaparlamentet som fremholdt at "[m]anufacturers cannot be made responsible for efforts to achieve the collection rate targets, since they have no influence on other actors who collect WEEE".²⁴⁵ Resultatet ble at bestemmelsen i art. 7(1) fikk følgende ordlyd: "each Member State shall ensure the implementation of the "producer responsibility" principle and, on that basis, that a minimum collection rate is achieved annually".

²⁴² Se punkt 1.3.

²⁴³ Bruken av individuelt finansierte returselskaper for å fremme målene med utvidet produsentansvar er diskutert i punkt 3.2.

²⁴⁴ Se tilføyelse 28 i Europaparlamentets første lesning, A7-0229/2010. Og tilføyelse 36 i andre lesning, A7-0334/2011.

²⁴⁵ Se Europaparlamentets forklaring til deres tilføyelse 36 i andre lesning, A7-0334/2011.

Spørsmålet blir hva formuleringen om produsentansvar som grunnlag for å oppnå innsamlingsmålene i art. 7(2) innebærer. Formuleringen fordeler ikke ansvar for innsamlingen på samme måte som formuleringene Kommisjonen foreslo, og fremstår som et kompromiss. Slik jeg leser bestemmelsen krever den at mål for innsamling skal nås på et eller annet vis, og at medlemsstatene ved etablering av ordningen skal ta hensyn til at regelverket er basert på tanken om et utvidet produsentansvar. Jeg kan ikke se at dette forplikter medlemsstatene til å legge ansvar på produsentene, men leser det som en oppfordring til å involvere produsentene i innsamlingsordningen. Også her må prinsippet om utvidet produsentansvar komme inn som et viktig tolkningsmoment som tilsier at produsentene gis mer ansvar for returordningen.²⁴⁶

Hva gjelder innføring av miljømerking inneholder art. 14(1) en bestemmelse som sier at medlemsstatene kan kreve at produsenter "show purchasers, at the time of the sale of new products, the costs of collection, treatment and disposal in an environmentally sound way".

Dette tiltaket vil gi forbrukere bedre grunnlag for å vurdere hvilke produkter som er lette å gjenvinne når de blir avfall. Det kan også føre til at produsenter blir mer bevisste på hvilke kostnader som knytter seg til avfallsbehandlingen av produktene deres. Slike tiltak blir det mer og mer fokus på i EU, og Kommisjonens *Green Paper on Integrated Product Policy* er opptatt av tiltak som kan bidra til at forbrukere velger grønnere produkter.²⁴⁷ Det fremheves at "all design efforts will be in vain if consumers do not buy greener products or use them in an environmentally friendly way" og at EUs produktpolitikk derfor, i tillegg til produktdesign, skal fokusere på "the creation of information and incentives for an efficient take-up and use of greener products".²⁴⁸ Å fremme miljøinformasjon og miljømerker er tiltak som har blitt ansett som viktige også i norsk politikk.²⁴⁹

²⁴⁶ Se punkt 2.2.2.

²⁴⁷ Se COM (2001)68 i punkt 4.2.1 på side 12-14.

²⁴⁸ Se COM (2001) 68 på side 3.

²⁴⁹ Se St.meld nr. 26 (2006-07) på side 39.

Å kreve at produsenter informerer om utgiftene til avfallshåndtering av produktene deres, er et godt tiltak for å fremme bevissthet rundt hva avfallshåndtering koster. Det burde derfor innføres regler om dette i Norge ved gjennomføringen av det nye direktivet.

5.7 Overblikk over produsenters stilling og funksjon i returordningen

Med utgangspunkt i det som har blitt sagt i kapittel 3 om prinsippet om utvidet produsentansvar og dets stilling som bakgrunn for og formål med returordningen, er det nærliggende å tenke at produsenter har en helt sentral stilling i returordningen. Det er derfor på mange måter overraskende å se at dette ikke er tilfelle. Produsenter har tvert imot en tilbaketrasket stilling i den norske returordningen. Dette henger sammen med at den eneste reelle funksjonen produsentene har, er å betale for (deler av) returordningen. Produsentenes hovedforpliktelse er som vi har sett, å ha medlemskap i et returselskap. Og den eneste funksjonen medlemskapet har, er å sørge for at produsentene finansierer innsamling og behandling av EE-avfall etter at det er mottatt hos kommuner og forhandlere.

WEEE-direktivet er et minimumsdirektiv, og legger gjennomgående opp til at de forskjellige oppgavene ikke nødvendigvis må løses av produsentene, men at de også kan ivaretas av "third parties acting on their behalf".²⁵⁰ At den norske ordningen gir produsentene en så vidt tilbaketrasket rolle i ordningen er derfor ikke i strid med direktivet. Likevel må man kunne spørre om produsentenes stilling i ordningen er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar.

Så lenge produsentene faktisk holdes ansvarlig for finansieringen av store deler av ordningen, må man vel si at prinsippet til en viss grad er gjennomført. Dette betyr imidlertid ikke at gjennomføringen er optimal med tanke på å ivareta formålene med prinsippet på en best mulig måte. For å bedre oppnå formålene med utvidet produsentansvar burde produsentene gis

²⁵⁰ Se for eksempel art. 6(1) og 7(1).

finansielt ansvar for hele returordningen, også for innsamling fra sluttbruker. I tillegg burde det vurderes å gi produsentene ansvar for å opprette egne systemer for innsamling av EE-avfall.²⁵¹

²⁵¹ Her er det interessant å se hen til hvordan returordningen er lagt opp i Sverige. Jeg ser kort på dette i punkt 9.3.

6 Forhandlere

6.1 Innledning

Tema i dette kapittelet er forhandleres plikter i returordningen. Forhandlere er ilagt to fysiske plikter: (1) mottak av EE-avfall fra sluttbrukere, og (2) sortering, oppbevaring og transport av EE-avfallet de har mottatt.²⁵² I tillegg til dette har forhandlere en informasjonsplikt,²⁵³ som jeg har avgrenset mot innledningsvis.²⁵⁴

Det er ingen bestemmelser i forskriften som direkte pålegger forhandlere økonomiske plikter. Men som jeg har konkludert med i kapittel 5.4 må forhandlere selv stå for utgifter knyttet til mottaket av EE-avfall fra sluttbruker. Utgifter som knytter seg til videre innsamling og behandling av EE-avfallet skal dekkes av produsentene.

6.2 Hvem er "forhandler"?

En "forhandler" er i avfallsforskriften § 1-3 første ledd bokstav f definert som enhver som "erhvervsmessig omsetter" både "nye eller brukte EE-produkter". Også "all omsetning av EE-produkt utenfor fast forretningssted, herunder postordresalg og netthandel" omfattes av definisjonen.

Første problemstilling er hva som ligger i "erhvervsmessig omsetter". Å omsette et produkt betyr å selge det mot vederlag. For å være ervervsmessig må salget skje i næringsøyemed.²⁵⁵ En privatperson som selger en vannkoker til naboen er derfor for eksempel ikke omfattet av definisjonen. Heller ikke loppemarked kan sies å være forhandlere, siden loppemarked gjennomgående ikke skjer i næringsøyemed, men til inntekt for skolekorps eller lignende. Derimot må de fleste bruktbutikker etter denne definisjonen regnes som forhandlere.

²⁵² Se henholdsvis §§ 1-4 og 1-5.

²⁵³ Se § 1-6.

²⁵⁴ Se punkt 1.3.

²⁵⁵ For en nærmere vurdering av ervervsmessig, se punkt 5.2.

En andre problemstilling er om alle som selger EE-produkter er "forhandlere", uavhengig av hvem de selger til. Både grossister og butikkforhandlere selger EE-produkter, men den ene selger til andre forhandlere og den andre selger til sluttbrukere.

Med utgangspunkt i den åpne ordlyden i forskriften § 1-3 første ledd bokstav f er det nærliggende å si at den omfatter både grossister og butikkforhandlere. WEEE-direktivet gir imidlertid anvisning på noe annet. I WEEE-direktivet art. 3(1) bokstav j er en forhandler definert som "any person who provides electrical or electronic equipment on a commercial basis *to the party who is going to use it*"(min utheving). Siden grossister ikke selger produkter til sluttbrukere er altså ikke grossister eller andre mellomledd omfattet av definisjonen "forhandler" i direktivet. Forskriften må i det minste gå like langt i sin definisjon av forhandler som direktivet, og må derfor i alle fall omfatte forhandlere som selger EE-produkter *til den som skal bruke produktet*.

Spørsmålet blir så om forskriftens definisjon går lenger enn direktivet, og også omfatter grossister eller andre som selger EE-produkter til andre enn sluttbrukere. Ordlyden i forskriften § 1-3 bokstav f åpner for at også grossister er omfattet av definisjonen. Men i §§ 1-4 og 1-5 som gir regler om mottak og annet for forhandlere, er bare to typer forhandlere tatt inn: de som har et butikklokale og de som selger EE-produkter via netthandel eller postordre. Dette er forhandlere som selger EE-produkter *til sluttbrukere*. I forskriften er derfor, i samsvar med direktivet, kun de som selger EE-produkter til sluttbrukere behandlet som forhandlere. Dette tyder på at heller ikke forskriftens definisjon av forhandler omfatter grossister. Konklusjonen er at bare forhandlere som selger EE-produkter til sluttbruker regnes som "forhandler" etter dagens forskrift.

På dette punktet har det skjedd endringer i definisjonen av "distributor" i WEEE-direktivet av 2012. Her er forhandler i art. 3(1) bokstav g definert som "any natural or legal person *in the supply chain*, who makes an EE available on the market"(min utheving). Uttrykket enhver som "provides [...] to the party who is going to use it"²⁵⁶ er altså erstattet med enhver "person in the

²⁵⁶ Se det gamle WEEE-direktivet art. 3(1) bokstav j.

supply chain". Dette tyder på at også grossister omfattes av det nye WEEE-direktivets definisjonen av forhandler.

Det avgjørende punktet for avgrensningen av forhandler i det nye direktivet blir da hva som ligger i "makes EE available on the market",²⁵⁷ og nærmere bestemt om også grossister gjør EE-produkter tilgjengelig på markedet. I art. 3(1) bokstav j defineres "making available on the market" som "any supply of a product for distribution, consumption or use on the market of a Member State in the course of commercial activity, whether in return for payment or free of charge".²⁵⁸ Her nevnes spesifikt både distribusjon og forbruk. Det fremstår derfor som klart at også grossister er omfattet av "distributor" i det nye direktivet. Konklusjonen er at etter innføringen av det nye direktivet må også grossister dekkes av uttrykket "forhandler" i forskriften § 1-3 bokstav f.

Til dette må det bemerkes at det er vanskelig å se for seg på hvilken måte grossister skal ha en funksjonell rolle i returordningen. Funksjonen til forhandlere er å være en innsamlingsstasjon for sluttbrukerne. I motsetning til andre forhandlere har ikke grossister direkte kontakt med sluttbrukere, og ofte har de lokaler som er utilgjengelig for sluttbrukere. Grossister vil derfor ikke bedre innsamlingstilbudet nevneverdig. Å omfatte dem i definisjonen av forhandler vil derfor kunne være mer kostnads- og arbeidskrevende enn det vil gagne returordningen. Det nye WEEE-direktivet legger heller ikke konkrete innsamlingsoppgaver på grossister. Hovedfokus i det nye direktivet ligger, i likhet med i forskriften, på forhandlere med butikkløkaler eller forhandlere som selger til forbrukere via netthandel og lignende - med andre ord forhandlere med kontakt med sluttbruker.²⁵⁹ Selv om det ved første øyekast ser ut til at grossister skal omfattes som forhandlere etter direktivet, er det altså ingen konkrete regler som legger opp til dette.

Siden grossister ikke ilegges plikter som forhandlere i direktivets regler, og det ikke vil føre til et dårligere innsamlingstilbud å utelate dem, er det slik jeg ser det ikke grunn til å si at det ville

²⁵⁷ Se art. 3(1) bokstav g.

²⁵⁸ Denne definisjonen er ny i direktivet av 2012.

²⁵⁹ Se art. 5(2) bokstav b og c.

medføre dårligere beskyttelsestiltak enn de vi finner i direktivet dersom grossister ikke omfattes som "forhandler", jf. TFEU art. 193. Det må derfor være mulig å ikke innta grossister i definisjonen av "forhandler" i forskriften, uten at dette medfører en mangelfull gjennomføring av det nye direktivet.

I likhet med "produsent" er definisjonen av "forhandler" mer detaljert i direktivet enn i forskriften.²⁶⁰ Også på dette punktet kan det derfor være nødvendig med en klargjøring av definisjonen i forskriften slik at den bedre gir uttrykk for de EØS-rettslige forpliktelsene i WEEE-direktivet.

I den videre behandlingen av forhandleres plikter er det viktig å ha in mente at forhandlere er en svært variert gruppe. En "forhandler" etter forskriften kan være alt fra de store elektronikk-kjedene til mindre forhandlere som kanskje bare selger ett eller to EE-produkter. Noen forhandlere har store lagringsrom og gode muligheter til å oppbevare EE-avfall som de mottar, mens andre har minimalt med lagringskapasitet og kanskje ikke mulighet til å forbedre dette heller. De store forskjellene gjør at forhandleres ønsker og behov ikke nødvendigvis er de samme, og pliktene som pålegges dem kan slå veldig forskjellig ut.

6.3 Plikt til å ta imot EE-avfall

6.3.1 Innledning

For å oppnå høy innsamlingsprosent er det avgjørende at det er enkelt for sluttbrukere å få levert fra seg EE-avfallet sitt. Forhandlere med butikklokaler er ofte lett tilgjengelige, og har åpningstider som er tilpasset forbrukere. Muligheten til å levere fra seg EE-avfall hos forhandlere er derfor en viktig del av en effektiv og velfungerende returordning. Dette kom tydelig frem under revisjonen av WEEE-direktivet hvor det var mye fokus på viktigheten av å gjøre innsamling lett tilgjengelig for sluttbrukerne og at "[d]istributors have an important role in contributing to the success of WEEE collection".²⁶¹

²⁶⁰ Se om "produsent" i punkt 5.2 og klarhetskravet til gjennomføring av EØS-rett i punkt 2.4.

²⁶¹ Se WEEE-direktivet av 2012 i fortalens avsnitt 14.

Forskriften § 1-4 omhandler to forskjellige typer forhandlere; forhandlere med butikkløkaler og forhandlere som selger EE-produkter via for eksempel netthandel eller postordre. Plikten til å ta imot EE-avfall fra sluttbrukere blir forskjellig for disse to typene forhandlere, og den nærmere drøftelsen av innholdet i mottaksplikten er derfor delt opp etter dem.

6.3.2 Mottaksplikten for forhandlere *med* butikkløkaler

Forhandlere har etter § 1-4 første ledd plikt til å vederlagsfritt ta imot "EE-avfall som er husholdningsavfall"²⁶² i butikkløkalet eller på et "tilsvarende sted" i "umiddelbar nærhet" til sine butikkløkaler. Det følger av § 1-4 at alle forhandlere med butikkløkaler må ta imot EE-avfall fra sluttbrukere, de kan ikke gi denne oppgaven til andre. Mottaksplikten er på denne måten en personlig plikt for butikkforhandlere.

Det stilles *krav i to retninger* i § 1-4. For det første stiller § 1-4 krav om *hvor forhandlere kan ta imot EE-avfallet*. Det kan de gjøre i eget butikkløkale eller på et "tilsvarende sted" i "umiddelbar nærhet". Dette reiser spørsmål om hva som ligger i uttrykket "tilsvarende sted". I dette må det ligge et krav om at løkalet må ha trekk som gjør at det tilsvarer et butikkløkale. Det vil for eksempel innebære krav om at det er like lett tilgjengelig for sluttbruker som butikkløkalet, og kanskje også at det har betjening eller at det er en form for kontroll på stedet. Videre må stedet være i "umiddelbar" nærhet til butikkløkalet. Dette er et strengt vilkår, og må stille krav om at sluttbruker ikke skal måtte bruke nevneverdig tid på å ta med seg EE-avfallet fra butikkløkalet til det andre stedet.

For det andre stiller § 1-4 krav til *hva slags EE-avfall forhandlere må ta imot*. Forskriften legger i utgangspunktet opp til en vid mottaksplikt for forhandlere: plikten til å ta imot gjelder alt

²⁶² For en nærmere drøftelse av "husholdningsavfall" vises det til punkt 4.2.2.

EE-avfall som er "husholdningsavfall".²⁶³ Plikten er videre ikke begrenset til "merke eller fabrikk" på produktet, og er "uavhengig av salgsvolum eller salgsperiode".²⁶⁴

Mottaksplikten for forhandlere har imidlertid én viktig begrensning. Det er at sluttbrukere kun kan levere tilbake "tilsvarende produkt" som forhandleren "omsetter eller tidligere har omsatt", jf. avfallsforskriften § 1-4 annet ledd. Denne bestemmelsen antyder en *avgrensning av mottaksplikten i to retninger*; for det første en avgrensning i *hvilke typer produkter* som kan leveres inn, og for det andre en *tidsmessig* avgrensning.

Jeg vil først se nærmere på *avgrensningen om at produktet som leveres inn må være et "tilsvarende produkt"*. Definisjonen etablerer grunnlaget for hvilke produkter en forhandler har plikt til å ta i mot, oppbevare og videresende, og avgrenser derfor også hvem sluttbrukere har rett til å levere fra seg produktene til.

Et "tilsvarende produkt" er definert som produkter som "tilhører samme produktspekter" og har "samme funksjon" som de som selges på innleveringstidspunktet.²⁶⁵ *Første spørsmål er hva som ligger i uttrykket "samme produktspekter"*. Forskriften gir ingen nærmere forklaring på dette. En naturlig språklig forståelse av ordet spekter tilsier at det viser til en utvalgsbredde. Bredden i utvalget kan imidlertid være både stort og lite, og et "produktspekter" kan derfor være både smalt og bredt. Bestemmelsene gjelder kun elektriske og elektroniske produkter. Uttrykket "produktspekter" må derfor sees som en henvisning til EE-produkter som av en eller annen grunn kan assosieres med hverandre eller har visse fellestrekk, og som derfor anses å tilhøre *samme spekter* av EE-produkter. Denne forståelsen ligger nært opp mot uttrykket i den tilsvarende bestemmelsen i WEEE-direktivet art. 5(2) bokstav b, som sier at produktet må være av en "equivalent type". At produkter er av en "equivalent type", og altså av samme type, må vise til at produktene har likhetstrekk som knytter dem sammen.

²⁶³ Se punkt 4.2.2.

²⁶⁴ Se § 1-4 annet ledd første og siste setning.

²⁶⁵ Se § 1-4 annet ledd andre setning.

Et spørsmål som oppstår for disse uttrykkene i forskriften og direktivet er *hvilken type likhetstrekk* det er som gjør at produktene assosieres til samme gruppe. Slik jeg ser det får man svaret på dette ved å lese det første vilkåret i sammenheng med neste vilkår i bestemmelsen som sier at produktene må ha "samme funksjon",²⁶⁶ eller som direktivet sier: "fulfilled the same functions".²⁶⁷ Siden vilkåret "samme produktspekter" vil ha behov for en innsnevring for hva som skal knytte produktene sammen, er det naturlig å anse vilkåret om at produktene må ha "samme funksjon" som en avklaring av dette. Slik jeg ser det representerer derfor vilkåret om "samme funksjon" en innsnevring av det første vilkåret om "samme produktspekter". Det avgjørende vilkåret eller momentet blir da om produktene har "samme funksjon". Hvorvidt man velger å se dette som ett sammensatt vilkår eller to kumulative vilkår har derfor, slik jeg ser det, mindre betydning.

Neste spørsmål er hva det betyr at et produkt har "samme funksjon". Et produkts funksjon er knyttet til bruk. Når produkter har samme funksjon brukes de med andre ord til samme formål, for eksempel til å koke vann eller til å vaske klær. Hvordan produktet ser ut eller er designet er ikke viktig. At oppgaven gjøres på litt forskjellige måter kan heller ikke være avgjørende så lenge produktet oppnår det samme. En brødrister er for eksempel en brødrister selv om noen brødrister har den ekstrarfunksjonen at de kan svi inn et avtrykk av Elvis Presley i brødiskiva.

Vilkåret om at produktene må ha "samme funksjon" gjør at gruppen produkter som kan anses som "tilsvarende" blir relativt snever. Dette gjør igjen at *forhandleres mottaksplikt blir betydelig begrenset* ut fra det opprinnelige utgangspunktet at alle typer EE-avfall som er husholdningsavfall var omfattet.

I tillegg til avgrensningen av type EE-produkter mottaksplikten omfatter, ble det antydnet en *tidsmessig avgrensning* av mottaksplikten i § 1-4 ved at man kun kan levere inn tilsvarende produkt som forhandleren "omsetter eller tidligere har omsatt".²⁶⁸

²⁶⁶ Se § 1-4 annet ledd andre setning.

²⁶⁷ Se art. 5(2) bokstav b.

²⁶⁸ Se § 1-4 annet ledd første setning

I seg selv tilsier denne formuleringen at sluttbrukere kan levere inn produkter til forhandleren så lenge de tilsvarer noe han en gang i tiden "har omsatt". Dette ville vært en svært vidtrekkende regel for forhandleres del som ville medført at de vederlagsfritt måtte motta produkter de "har omsatt", uavhengig av hvor lenge det var siden de sluttet å føre produktet. Dette utgangspunktet begrenses også i siste setning av annet ledd i § 1-4. Her står at forhandlerens mottaksplicht er begrenset til "ett år etter at siste tilsvarende EE-produkt er solgt". Når det er *over* ett år siden forhandleren har omsatt en type produkt kan han altså nekte å ta det imot. Er det *under* ett år siden han sluttet å forhandle produktet, må han fremdeles ta imot det.

I § 1-4 annet ledd er det en formulering om at *tilsvarende produkt* må være av samme produktspekter og ha samme funksjon som et "som selges på innleveringstidspunktet". Denne formuleringen gir ikke mening i sammenheng med bestemmelsene om at mottaksplicht gjelder tilsvarende produkter som forhandleren "omsetter eller tidligere har omsatt" inntil "ett år etter at siste tilsvarende EE-produkt er solgt".²⁶⁹ Dersom forståelsen av tilsvarende produkt var knyttet opp mot produkter forhandleren selger på innleveringstidspunktet, vil ingen produkter som forhandlere har sluttet å selge være "tilsvarende produkt", og ville derfor heller ikke kunne leveres inn til forhandleren.²⁷⁰ Etter en naturlig språklig forståelse av bestemmelsen finner jeg derfor ikke å kunne tillegge formuleringen om at tilsvarende produkt må tilsvare et produkt "som selges på innleveringstiden" noen vekt.

Oppsummert er forhandleres mottaksplicht *tidsmessig begrenset* mot produkter de omsatte for mer enn ett år siden. Er det mer enn ett år siden forhandleren omsatte en type produkt, har han med andre ord ikke lenger ansvar for å ta sluttbrukerens "tilsvarende produkt" tilbake kostnadsfritt.²⁷¹

²⁶⁹ Se henholdsvis § 1-4 annet ledd første setning og siste setning.

²⁷⁰ Se § 1-4 annet ledd andre setning.

²⁷¹ Jf. § 1-4 annet ledd.

6.3.3 Mottaksplikten for forhandlere *uten* butikklokaler

Også de som omsetter og/eller leverer EE-produkter "utenfor butikklokale, herunder ved postordresalg og netthandel" regnes som forhandlere,²⁷² men kan naturlig nok ikke motta EE-avfall i sine butikklokaler. I stedet skal slike forhandlere etter § 1-4 tredje ledd etablere "et effektivt system for forsendelse og mottak av tilsvarende mengder EE-avfall". Også mottak av dette EE-avfallet skal skje vederlagsfritt, men forhandlerne kan ta seg betalt for "kostnader direkte forbundet med forsendelse av EE-avfall".²⁷³ Denne prisen kan likevel ikke overstige det beløp forhandlere krever ved forsendelse av "tilsvarende mengde solgte EE-produkter".²⁷⁴

Spørsmålet er hva som ligger i at nett- og postordreforhandlere må opprette et "effektivt system" for forsendelse og mottak av "tilsvarende mengder EE-avfall".

Første problemstilling er hva som ligger i uttrykket "tilsvarende mengder EE-avfall". Som behandlet i punkt 6.3.2 har forhandlere med butikklokaler plikt til å ta imot "tilsvarende produkt" som de har omsatt.²⁷⁵ Det er vanskelig å se hvorfor denne avgrensningen skal være forskjellig for de to typene forhandlere. Hva som nærmere ligger i at en mengde er "tilsvarende" gir forskriften ikke svar på. Det kan tenkes flere parametere for å avgrense hva som ligger i uttrykket, for eksempel størrelse eller vekt. Når sluttbruker først har sendt avfallet til forhandler vil det imidlertid være helt upraktisk at forhandler sender det tilbake igjen med den begrunnelse at avfallet ikke er av "tilsvarende mengde" som det solgte. Vilkåret virker derfor lite praktisk.

Andre problemstilling er hva som ligger i at forhandlere må ha et "effektivt system" for forsendelse. Forskriften gir ingen nærmere forklaring på hva dette innebærer. Siden nett- og postordreforhandlere ikke har egne butikkutsalg eller lokaler som kan nåes av forbrukerne, må disse EE-produktene sendes til forhandlerne, for eksempel gjennom post. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hvordan en slik ordning kan fungere *effektivt* hvis man

²⁷² Se § 1-3 første ledd bokstav f og punkt 6.2.

²⁷³ Se § 1-4 tredje ledd annen setning.

²⁷⁴ Se § 1-4 tredje ledd tredje setning.

²⁷⁵ Se § 1-4 annet ledd.

sammenligner med mottak hos kommuner og forhandlere med butikklokaler. Man kan tenke seg at forhandlere sender forsendelsesutstyr med alle produkter de selger, slik at dette forsendelsesutstyret kan benyttes når produktene kastes. Men det kan være snakk om mange år før produktet kastes, og de færreste vil oppbevare esker for forsendelse av et produkt når de istedenfor kan levere produktet til et kommunalt mottak eller til en forhandler som fører tilsvarende produkt. Nå må det ikke være det samme produktet, det må bare være "tilsvarende mengde", og sluttbruker kan altså velge å sende inn annet EE-avfall som er av tilsvarende mengde. Men uansett må sluttbruker dra til postkontoret og sende pakken, og han kan også bli nødt til å betale for forsendelsen siden postordre- og nettførhandlerne kan ta seg betalt "for kostnader direkte forbundet med forsendelse".²⁷⁶ Når man alltid har muligheten til å levere avfallet hos en forhandler med butikklokale eller kommune istedenfor, fremstår dette som en dårligere løsning.

Fra et *effektivitetsperspektiv* er derfor kravet om at postordre- og nettførhandlere skal opprette egne systemer for forsendelse ikke en god løsning. En slik løsning er i tillegg neppe *kostnadseffektiv* når det finnes systemer for mottak av EE-avfall som er lett tilgjengelig for forbrukere over hele landet. Videre er det neppe *miljømessig* gunstig å sende EE-avfall via post eller andre transportmidler kun for å få det tilbake til forhandleren som solgte det, når det uansett må transporteres videre for behandling. Når en løsning med forsendelse er vanskelig å få til å fungere effektivt, vil det dessuten være grunn til å anta at postordre- og nettførhandlere i realiteten ikke må ha slike ordninger eller få dem til å fungere, fordi forbrukere ikke vil benytte seg av dem. En lite fungerende ordning for postordre- og nettførhandlere vil derfor i realiteten føre til økt belastning på andre mottaksfasiliteter, men uten økonomisk kompensasjon. Heller ikke fra et *likebehandlingsperspektiv* vil derfor en løsning med plikt for nett- og postordreforhandlere til å sørge for et eget innsamlingssystem være et godt tiltak.

I WEEE-direktivet er det slått fast i fortalen avsnitt 9 at "the obligations of producers and distributors using distance and electronic selling channels should, as far as practicable, take the same form and should be enforced in the same way". Dette gjelder bare "as far as is

²⁷⁶ Se § 1-4 tredje ledd.

practicable".²⁷⁷ Når det ikke er praktisk at postordre- og nettforhandlere ilegges samme fysiske mottaksplikt som andre forhandlere, må det derfor være rom for at man istedenfor ilegger dem en økonomisk forpliktelse. Begrunnelsen for at postordre- og nettforhandlere skal ilegges de samme pliktene er dessuten å unngå "other distribution channels having to bear the costs of the provisions of this Directive".²⁷⁸ Som sagt over vil sluttbrukere mest sannsynlig benytte seg av de andre innsamlingstilbudene og noe som gjør at nett- og postordreforhandlere ikke trenger å ha en fungerende løsning. Uten økonomisk kompensasjon til de som faktisk vil motta avfallet vil derfor denne løsningen nettopp føre til ulik byrdefordeling.

Det må på dette grunnlag spørres om det ville være en bedre løsning, både ut fra likebehandlings-, miljø- og effektivitetsperspektiv, å pålegge forhandlere som opererer utenfor fast utsalgssted en økonomisk plikt til å betale andre for å ta imot deres produkter.²⁷⁹ En slik ordning kan for eksempel løses ved at disse forhandlerne inngår avtaler med kommuner eller forhandlerkjeder som kan påta seg å ta imot avfallet deres.

6.4 Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall

6.4.1 Innledning

I forskriften § 1-5 ilegges forhandlere en rekke plikter. For det første skal de sortere EE-avfallet "fra øvrig avfall". For det andre skal EE-avfallet oppbevares på et "egnet sted". For det tredje kan det kreves av forhandlerne at de transporterer avfallet til et sted for overlevering til returselskap. Dersom EE-avfallet ikke blir hentet skal de også ta kontakt med returselskap for å organisere henting av avfallet.²⁸⁰

Den eneste bestemmelsen i WEEE-direktivet som sier noe om avfallet i perioden etter at avfallet har blitt samlet inn fra sluttbrukerne, men før videre behandling er art. 5(4). Her står at

²⁷⁷ Se fortalens avsnitt 9.

²⁷⁸ Se fortalens avsnitt 9.

²⁷⁹ Lik produsentenes finansieringsplikt i § 1-10 første ledd.

²⁸⁰ Disse pliktene er veldig like dem vi finner for kommuner i § 1-8.

medlemsstatene skal sørge for at EE-avfall som er samlet inn "is transported to treatment facilities", og at innsamling og transport blir utført på en måte som "optimises reuse and recycling".²⁸¹ WEEE-direktivet legger med andre ord bare til grunn minimumskrav for behandlingen av avfallet i perioden mellom innsamling fra sluttbruker og videre behandling. WEEE-direktivet sier ikke noe om hvem som skal ha ansvaret for dette. Den praktiske løsningen for hvordan sortering, innsamling og videresending av EE-avfall skal gjøres, er det derfor opp til den enkelte medlemsstat å bestemme selv. I den videre drøftelsen av kravene til sortering og oppbevaring som følger av forskriften, vil derfor WEEE-direktivet være mindre sentral.

6.4.2 Sortering "fra øvrig avfall"

Plikten til å sørge for at "EE-avfall som er mottatt sorteres fra øvrig avfall" i § 1-5 første ledd er den første plikten som ilegges forhandlere etter at de har mottatt EE-avfallet fra sluttbrukere. Etter ordlyden har forhandlere kun en plikt til å sortere EE-avfallet "fra øvrig avfall". Så lenge EE-avfallet er skilt fra annet avfall, er forskriftens krav oppfylt. For forhandlere vil ikke slik sortering være særlig arbeidskrevende i og med at de får levert EE-avfall som egne enheter. Det vil derfor stort sett være snakk om å legge avfallet på et sted der det ikke blander seg med annet avfall. I den grad det er utgifter forbundet med dette, vil imidlertid forhandlerne måtte stå for denne utgiften selv; den er nemlig ikke dekket av produsentenes finanseringsplikt.²⁸²

For returselskapene er det en fordel at EE-avfallet blir sortert ut i mindre grupper for å lette videre behandling. Slik ytterligere sortering av EE-avfallet vil derimot produsentene måtte betale for.²⁸³

²⁸¹ Se art. 5(4).

²⁸² Se oppgavens punkt 5.4.2.

²⁸³ Se punkt 5.4.2.

6.4.3 Oppbevaring på "egnet sted"

Forhandlere skal videre sørge for at EE-avfall oppbevares på "egnet sted".²⁸⁴ For at et sted skal være "egnet" stilles det *krav i to retninger*.

For det første skal oppbevaringen ikke innebære "fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr".²⁸⁵ Som et minimum må dette stille krav til at produktene ikke blir oppbevart slik at miljøgifter og lignende kan lekke ut i grunnen eller luften, og at produktene er innelåst slik at de ikke spres i nærmiljøet eller uvedkommende får tilgang til dem. I praksis har det vært problemer knyttet til tyverier av EE-avfall som er lett tilgjengelig for allmennheten. De EE-produktene som blir stjålet fra avfallsmottakene blir ofte ulovlig eksportert, og slike tyverier innebærer en miljørisiko. Et annet krav til oppbevaringen må derfor være at den forhindrer slike tyverier. Dette vil for eksempel innebære krav om et visst vakthold eller sikring. Kostnadene ved dette må dekkes av forhandlerne.²⁸⁶

For det andre må oppbevaringen ikke føre til at "[m]uligheten for ombruk, gjenvinning og utsortering av komponenter i EE-avfallet reduseres".²⁸⁷ Forskriften gir ikke nærmere føringer for hva dette innebærer. Ut fra en naturlig språklig forståelse må oppbevaringen ivareta muligheten for å gjennomføre alle tiltakene, altså både ombruk, gjenvinning og utsortering. Hva en slik oppbevaring innebærer er det vanskelig å si generelt, det må avgjøres ut fra hva den videre behandlingen krever. Som et minimum må det likevel legges til grunn at avfallet må oppbevares under tak eller lignende, slik at det ikke er utsatt for vær og vind. Man kan i tillegg tenke seg andre krav, som at temperaturen må være på et visst nivå eller at den må være stabil.

Som man kan se av kravene som kan være aktuelle å stille til oppbevaringen av EE-avfallet, kan forskriftsmessig oppbevaring kreve at forhandlerne har tilgang på til dels store lokaler eller områder for oppbevaring. Særlig i større byer er slike lokaler mangelvare, og de er ofte kostbare.

²⁸⁴ Se § 1-5 første ledd første setning.

²⁸⁵ Se § 1-5 første ledd første setning.

²⁸⁶ Se punkt 5.4.2.

²⁸⁷ Se § 1-5 første ledd.

Det kan for det første føre til at det blir vanskelig for forhandlere å oppfylle sin plikt til forskriftsmessig oppbevaring. For det andre kan det representere en stor utgift. Utgifter som knytter seg til ren sikkerhet fra forurensning, må forhandlerne dekke selv. Utgifter knyttet til øvrige krav som stilles til oppbevaringen slik at den ikke skal redusere mulighetene til ombruk, gjenvinning og utsortering, må det imidlertid legges til grunn at produsentene skal finansiere. Den nærmere avgrensningen av hvilke utgifter for oppbevaring som produsentene må betale for er behandlet i punkt 5.4.2 og 5.4.3.

6.4.4 Transport til "egnet sted i rimelig avstand" fra forhandlers mottakssted, herunder organisering av henting av EE-avfall

Hovedregelen for den videre transport av EE-avfallet er at returselskapene skal hente avfallet,²⁸⁸ og forhandlere skal oppbevare avfallet til det "blir hentet av godkjent returselskap".²⁸⁹ Dersom avfallet ikke blir hentet, skal forhandler selv ta kontakt med returselskapene for å organisere henting.²⁹⁰ Forhandlere må altså ta ansvar for å organisere henting når returselskapene ikke har klart å organisere dette selv. Som sagt under punkt 5.4.2 om produsenters finansieringsplikt må produsentene finansiere den utgiften det er for forhandlere å organisere dette.

Det er ett unntak fra returselskapenes henteplikt; returselskapene "kan" kreve at forhandlere transporterer EE-avfall for overlevering "på egnet sted i rimelig avstand" fra det sted der forhandler mottar avfallet.²⁹¹

Første spørsmål er hva som ligger i at returselskapene "kan" kreve dette. Forskriften gir ingen nærmere føringer for hvordan bestemmelsen skal forstås. I mangel av nærmere holdepunkter må trolig returselskapene stå fritt til å pålegge forhandlere å transportere avfallet til et egnet sted i

²⁸⁸ Se § 1-14 bokstav a.

²⁸⁹ Se § 1-5 annet ledd.

²⁹⁰ Jf. § 1-5 annet ledd.

²⁹¹ Se siste setning i andre ledd i § 1-5.

rimelig nærhet.²⁹² Som påpekt under punkt 5.4.2 skal imidlertid utgifter knyttet til slik transport av EE-avfallet finansieres av produsentene.

Andre spørsmål er hva som er et "egnet sted". Et "egnet sted" må i det minste oppfylle de kriteriene som er satt til oppbevaring av EE-avfallet hos forhandler i § 1-5. Det betyr at det ikke må "innebære fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr" eller medføre at mulighetene for "ombruk, gjenvinning og utsortering av komponenter i EE-avfallet" reduseres. Enkelte praktiske krav må også stilles. Det må for eksempel være fysisk mulig å foreta overleveringen der.

Det tredje spørsmålet er hva som ligger i uttrykket "rimelig avstand". Som forhandler er det ønskelig at avfallet kan leveres så nært deres mottakssted som mulig, mens det for returselskap er ønskelig at flere forhandlere leverer til samme sted slik at de må innom færre steder for å hente avfall. Forskriften gir ingen nærmere forklaring på hva som ligger i "rimelig avstand". WEEE-direktivet har heller ikke regler om dette.

Det er store forskjeller fra sted til sted både hva gjelder plassering av forhandlere og de "egnede stedene", og avstanden mellom dem. Å angi en bestemt avstand som "rimelig", er derfor ikke mulig. Hva som er rimelig avstand må vurderes konkret. Det er imidlertid nødvendig med visse *retningslinjer for vurderingen*. Viktig her er å klargjøre hvem avstanden skal være rimelig for – forhandler eller returselskap. Med utgangspunkt i det utvidete produsentansvaret og det faktum at videre innsamling av EE-avfall etter at det er levert hos forhandler i utgangspunktet er returselskapenes ansvar, bør det legges til grunn at det er for forhandler at avstanden må være rimelig. Dette vil føre til en innsnevring av hva som kan regnes som rimelig.

En naturlig språklig forståelse av "rimelig" tilsier videre at det ikke må være vanskelig eller kreve store ressurser for forhandler å levere EE-avfallet på dette stedet. Det faktum at produsentene skal betale for transporten gjør at det kanskje kan argumenteres for at lengre

²⁹² Dette er en svært åpen skjønshjemmel for returselskapene. Det burde derfor defineres visse retningslinjer for denne vurderingen.

avstander er rimelig. *Hvor vanskelig det er* for forhandler å arrangere transport bør likevel være et moment i vurderingen. *Hvor mye* EE-avfall forhandleren har, må også være et relevant moment. Det vil for eksempel vanskelig være rimelig å be en forhandler transportere tre lyspærer over lange avstander.

Gitt at det ikke finnes et egnet sted for mottak av avfall i rimelig avstand fra forhandler, må man falle tilbake på hovedregelen om at returselskapene skal hente EE-avfallet hos forhandler.

6.5 Relevante endringer i WEEE-direktivet av 2012

6.5.1 Endringer med betydning kún for forhandlere

Det er kommet inn én ny bestemmelse som relaterer seg til forhandlere i det nye direktivet. Det er art. 5(2) bokstav c, som slår fast at medlemslandene skal sørge for at "distributors provide for the collection [...] of very small WEEE (no external dimension more than 25 cm) free of charge to end-users and with no obligation to buy EEE of an equivalent type". Dette gjelder for "retail shops with sales areas relating to EEE of at least 400 m²", med andre ord butikker som omsetter større mengder EE-produkter.

Denne bestemmelsen ligger nær løsningen vi har i Norge i dag, med en generell mottaksplikt for forhandlere som er uavhengig av om sluttbruker samtidig kjøper et tilsvarende produkt.²⁹³ For Norges vedkommende gir derfor ikke denne nyvinningen i WEEE-direktivet grunn til endring av reglene i forskriften.

6.5.2 Endringer med betydning for forhandlere og kommuner

Det er i tillegg til dette kommet to nye regler i WEEE-direktivet av 2012 som knytter seg til "collection facilities" og ikke spesifikt til "distributors". Disse punktene er derfor aktuelle for forhandlere og kommuner, men behandles samlet her.

²⁹³ Se § 1-4.

Den første regelen er art. 6(1) som fastslår at EE-avfall som forhandlere og kommuner har samlet inn fra sluttbrukere ikke kan deponeres før det har gjennomgått behandling som anvist i art. 8. Et tilsvarende forbud er ikke like eksplisitt uttrykt i forskriften, men formuleringen om at forhandlere og kommuner "skal oppbevare mottatt EE-avfall til det blir hentet av godkjent returselskap" viser at de ikke kan deponere det innsamlede EE-avfallet, men må levere det videre til returselskapene.²⁹⁴ Regelen i art. 6(1) må derfor anses ivaretatt gjennom forskriftens bestemmelser.

Den andre regelen er et nytt punkt i art. 6(2) annet avsnitt som sier at medlemsstatene skal promotere en løsning hvor "collection schemes or facilities provide, where appropriate, for the separation at the collection points of WEEE that is to be prepared for re-use from other separately collected WEEE" før den videre transporten og behandlingen av avfallet. Dette betyr at det oppfordres til utsortering hos forhandlere og kommuner av EE-produkter som er levert som avfall, men som er mulige å ombruke. Bestemmelsen bør sees i sammenheng med den nye art. 5(4) som sier at medlemsstatene kan kreve at EE-avfall som er levert inn på mottaksstasjoner "is handed over to producers or third parties acting on their behalf *or* is handed over, *for purposes of preparing for re-use*, to designated establishments or undertakings"(min utheving). Også her legges det opp til at det bør skje en utsortering av EE-avfall som kan ombrukes hos mottaksfasilitetene.

Verken art. 6(2) annet avsnitt eller art. 5(4) er rettslig forpliktende for medlemsstatene, men bruker uttrykk som at medlemsstatene "may require"²⁹⁵ og "shall promote".²⁹⁶ Uttrykket "shall promote" i art. 6(2) annet avsnitt tyder imidlertid på at statene må gjøre grep for å oppmuntre løsninger der EE-avfall som kan ombrukes skilles ut fra annet EE-avfall. Begge bestemmelsene må dessuten sees i lys av at ombruk er det høyest prioriterte avfallstiltaket i avfallshierarkiet.²⁹⁷ Betydningen av ombruk er også fremhevet i fortalen til WEEE-direktivet hvor det står at

²⁹⁴ Se §§ 1-5 annet ledd og 1-8 annet ledd.

²⁹⁵ Se art. 5(4).

²⁹⁶ Se art. 6(2) annet avsnitt.

²⁹⁷ Avfallshierarkiet ligger til grunn for all avfallslovgivning i EU, se oppgavens punkt 4.3.2.

"[w]here appropriate priority should be given to preparing for re-use of WEEE and its components".²⁹⁸ En formålsfortolkning av bestemmelsene i art. 6(2) annet avsnitt og art. 5(4) gjør at bestemmelsene nok må tolkes som mer forpliktende enn de i utgangspunktet gir uttrykk for.

Slike ordninger for ombruk vil knytte seg til videre behandling av EE-avfall etter at det er levert inn til forhandlere og kommuner, og skal finansieres av produsentene.²⁹⁹ Det faktum at produsentene skal betale for tiltakene bør gjøre det enklere å innføre dem. Produsenter har mulighet til å pulverisere kostnadene for tiltakene på forbrukernivå gjennom økt pris på produktene sine. Økonomi blir på denne måten et lite vektig argument mot å innføre gode løsninger for ombruk.

Totalt sett taler dette for at man bør innføre slike ordninger for ombruk som direktivet legger opp til i art. 6(2) annet avsnitt og 5(4) ved gjennomføring av direktivet i norsk rett.

²⁹⁸ Se fortalens avsnitt 20.

²⁹⁹ Se punkt 5.4.2.

6.6 Overblikk over forhandleres stilling og funksjon i returordningen

Forhandleres funksjon i returordningen er å gi sluttbrukere et tilgjengelig tilbud for innlevering av EE-avfall i tillegg til kommunenes tilbud. Målet med dette er å sikre høy grad av innsamling av EE-avfall. Forhandleres mottaksplikt er på denne måten en viktig del av realiseringen av formålet om å redusere de negative miljøkonsekvensene av EE-avfall i § 1-2.

Stillingen til forhandlere i returordningen er, som én av to aktører som tar imot EE-avfall fra sluttbrukere, relativt fremtredende. På tross av en viktig stilling er forhandlere likevel å anse som et tilskudd til den kommunale innsamlingen, som nok må sees som den viktigste mottaksfasiliteten for sluttbrukere. Kommunene har også, som jeg kommer tilbake til i kapittel 7, et overordnet ansvar for mottakstilbudet.

Forhandlerens stilling og funksjon gjenspeiler seg i at pliktene deres i all hovedsak knytter seg til returselskapene og sluttbrukerne. Mellom *forhandlere og sluttbrukere* er det en interessekonflikt knyttet til sluttbrukers mulighet til å levere fra seg EE-avfall hos forhandlere. Skal innsamlingsprosenten bli høy, må det være lett for sluttbrukere å levere inn EE-avfallet sitt. Dette har man sikret ved å innføre en mer omfattende mottaksplikt i forskriften § 1-4 enn i direktivet; etter forskriften skal forhandlere motta EE-avfall uavhengig av om sluttbruker kjøper et nytt produkt.³⁰⁰ Sluttbrukernes behov for enkelt å kunne levere fra seg EE-avfall står i et visst motsetningsforhold til forhandlerens behov for klare rammer for hva de skal ta imot. Motstykket til den vide mottaksplikten er derfor at forhandlere bare har plikt til å motta "tilsvarende produkter" som de har omsatt for under ett år siden.³⁰¹ Mellom *forhandlere og returselskap* er interessekonfliktene hovedsakelig knyttet til når et mottakssted er i slik "rimelig avstand" at returselskap kan kreve at forhandlere transporterer EE-avfallet dit.³⁰² Et annet problem i forholdet mellom returselskap og forhandlere som har vist seg stort i praksis, er henteplikten til

³⁰⁰ Sammenlign med WEEE-direktivet art. 5(2) bokstav b.

³⁰¹ Se § 1-4 annet ledd.

³⁰² Se § 1-5 tredje ledd.

returselskapene. Dette punktet har sammenheng med returselskapenes plikter, og vil behandles nærmere under punkt 8.2.2.

De viktigste endringene for forhandleres del i det nye WEEE-direktivet er det økte fokuset på ombruk av EE-avfall hos mottaksfasilitetene. Dette fokuset bør, som jeg har vist til over, føre til at det kreves større grad av utsortering av EE-avfall som kan ombrukes hos forhandlere og kommuner enn det gjøres i dag.

7 Kommuner

7.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på kommuner og deres plikter i returordningen.

Forurensningsloven pålegger kommuner en rekke plikter knyttet til avfallshåndtering. De har en plikt til å ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall,³⁰³ og til å ta imot³⁰⁴ og sørge for innsamling av slikt avfall.³⁰⁵ Disse pliktene ligger nær opp mot pliktene kommunene er pålagt gjennom avfallsforskriften kapittel 1. Men pliktene knyttet til *returordningen* følger av reglene i avfallsforskriften kapittel 1, og kan ikke som sådan utledes av de mer generelle pliktene i forurensningsloven. De øvrige pliktene kommunene har, gjør likevel at de for eksempel har ansvar for å ta imot EE-avfall som ikke dekkes av avfallsforskriften kapittel 1.

Etter avfallsforskriften kapittel 1 har kommunene to fysiske plikter: (1) ta imot EE-avfall³⁰⁶ og (2) å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall.³⁰⁷ I tillegg har kommunene en plikt til å informere som ikke behandles i det videre.³⁰⁸ Kommunenes plikter er i all hovedsak svært like forhandleres plikter. På enkelte punkter vil det derfor vises til behandlingen i kapittel 6. Det er likevel forskjeller mellom kommuner og forhandlere både hva gjelder forutsetninger for å delta i ordningen, innholdet i pliktene og deres rolle overfor de andre aktørene. Disse forskjellene vil jeg belyse. Hva gjelder aktuelle endringer i det nye WEEE-direktivet er de like for kommuner og forhandlere, og disse punktene er behandlet felles for de to aktørene under punkt 6.5.2.

³⁰³ Se forurensningsloven § 29 tredje ledd.

³⁰⁴ Se forurensningsloven § 29 tredje ledd.

³⁰⁵ Se forurensningsloven § 30 første ledd.

³⁰⁶ Se § 1-7.

³⁰⁷ Se § 1-8.

³⁰⁸ Se § 1-9 og punkt 1.3.

Angående økonomiske plikter er også saken den samme som for forhandlere. Kommunen har ingen uttalte økonomiske plikter etter forskriften, men må selv finansiere utføringen av de fysiske pliktene som er knyttet til mottak av EE-avfall fra sluttbrukere. Utgifter de har som er knyttet til videre innsamling og behandling av EE-avfall skal derimot finansieres av produsentene.³⁰⁹

Bestemmelsene om kommuners mottaksplikter er ikke basert på regler i WEEE-direktivet, og tolkningsmessig er det derfor, på samme måte som for forhandlere, lite å hente i direktivet.³¹⁰ På ett punkt kommer direktivet likevel inn i vurderingen av kommuners plikter. Direktivet setter i art. 5(2) bokstav a en ramme for hva medlemsstatene må legge til rette for av innsamling av EE-avfall. I forskriften er kommunene gitt ansvar for å oppnå dette, og her kommer derfor direktivet inn i tolkningen av forskriften.³¹¹

7.2 Plikt til å ta imot EE-avfall

7.2.1 Oversikt over mottaksplikten

Kommuner har etter forskriften § 1-7 to forskjellige plikter knyttet til mottak av EE-avfall. For det første skal kommunene "ta imot" EE-avfall vederlagsfritt. For det andre skal de sørge for at det eksisterer et "tilstrekkelig" mottakstilbud for sluttbrukere. Jeg vil i dette punktet se på omfanget av mottaksplikten, mens plikten til å sørge for et tilstrekkelig tilbud behandles i punkt 7.2.2.

I likhet med forhandlere skal kommuner "vederlagsfritt ta i mot husholdningsavfall", jf. § 1-7. Det er ingen andre begrensninger på hvilke produkter som kan leveres til kommunen enn at avfallet må være "husholdningsavfall".³¹² For hva som omfattes av "husholdningsavfall"

³⁰⁹ Se oppgavens punkt 5.4.

³¹⁰ Se punkt 6.1.

³¹¹ Se punkt 7.2.2.

³¹² Kommunen må også ta i mot næringsavfall, men kan kreve vederlag for "mottaks- og lagringskostnader", se § 1-7. Dette i motsetning til forhandlere som må ta imot næringsavfall

viser jeg til punkt 4.2.2. Forhandleres mottaksplikt er som vi så i punkt 6.3.2 begrenset til "tilsvarende produkter" som de omsetter eller har omsatt. At kommunene må ta imot alt EE-avfall fra private husholdninger gjør at deres mottaksplikt har et større omfang enn forhandleres mottaksplikt. Dette får betydning for omfanget av pliktene til sortering og oppbevaring av avfallet.

Å levere fra seg husholdningsavfall til kommuner skal være "vederlagsfritt", jf. § 1-7. Innbyggere skal altså ha mulighet til å levere fra seg EE-avfall til kommunen uten kostnad. I den grad kommuner har ordninger der man for eksempel må betale for å komme inn på avfallsanlegget, eller der man betaler for hvor mye en tilhenger veier idet man kjører inn, uavhengig av innholdet i tilhengeren, vil slike løsninger være i strid med § 1-7.

7.2.2 Nærmere om plikten til å sørge for et "tilstrekkelig tilbud" for mottak av EE-avfall

Kommunene har etter § 1-7 første setning plikt til å sørge for at det "eksisterer et tilstrekkelig tilbud for mottak av EE-avfall". Forskriften gir ikke føringer for hva som kan regnes som et "tilstrekkelig tilbud". Dette reiser flere problemstillinger.

Den første problemstillingen er *hva som utgjør den geografiske rammen* for vurderingen av om et tilbud er tilstrekkelig. Norske kommuner varierer stort i innbyggertall og utstrekning. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og et miljøperspektiv, kan en samordning av det totale mottakstilbudet i flere kommuner være effektivt og hensiktsmessig i gitte tilfeller. Et eksempel kan være hvor et tettsted i én kommune ligger rett ved et tettsted i en annen kommune, og begge steder har et kommunalt mottak. Her kunne man tenke seg en avgrensning ut fra hva som er hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. En slik vurdering vil imidlertid være vanskelig å håndheve og skape uklare rammer for vurderingen. Bestemmelsen i § 1-7 er også plassert under

vederlagsfritt, men til gjengjeld har de kun plikt til å ta imot næringsavfall ved nykjøp av tilsvarende mengde produkter.

kommunens ansvar i forskriften. Det er derfor naturlig at rammen for vurderingen er kommunens grenser, slik at hver kommune må ha et "tilstrekkelig" tilbud innenfor sine grenser.

Andre problemstilling blir *hva som utgjør et "tilstrekkelig" tilbud*. Forskriften angir ikke retningslinjer for en slik vurdering. Det gjør imidlertid WEEE-direktivet art. 5(2) bokstav a, hvor det fremgår at medlemsstatene skal "ensure the availability and accessibility of the necessary collection facilities, taking into account in particular the population density".

WEEE-direktivet angir her to kriterier: "availability" og "accessibility". Både "availability" og "accessibility" relaterer seg til tilgjengelighet, men på forskjellig vis. Mens "availability" omhandler mulig tilgang, for eksempel hvor mange mottaksstasjoner som finnes, går "accessibility" på hvor lett tilgjengelig noe er, for eksempel om mottaksstasjonene ligger i boligområder eller langt unna der folk bor. Også åpningstider må være en del av denne tilgjengelighetsvurderingen. Selv om tilbudet finnes, er det ikke tilgjengelig for sluttbrukere dersom det kun er åpent et kort tidsrom eller bare på dagtid. Tilgjengeligheten skal vurderes i sammenheng med "population density", altså befolkningstettheten. Befolkningstetthet kan tilsi at mer befolkede områder har behov for flere mottaksstasjoner enn mindre befolkede områder. Og er det bare ett stort mottaksanlegg i et veldig befolket område, må kanskje åpningstider og kapasitet være særlig gode. Etter WEEE-direktivet art. 5(2) skal alle som mottar EE-avfall tas med i vurderingen av om tilbudet er tilstrekkelig. Det vil si at antall tilgjengelige forhandlere også vil være en del av vurderingen av "tilstrekkelig tilbud". Dette må være tilfelle også for forskriftens del. Her må det faktum at forhandleres mottakspflicht er begrenset til "tilsvarende produkt"³¹³ tas med i beregningen.

Hensynet til enkel levering for sluttbruker, og målet om å sikre høy innsamling av EE-avfall, bør i tråd med formålene i regelverkene være andre viktige retningslinjer for vurderingen. Disse hensynene er sterkt betont i WEEE-direktivet, og var et sentralt tema i arbeidet opp mot

³¹³ Jf. § 1-4 annet ledd.

revisjonen av direktivet.³¹⁴ I fortalens avsnitt 15 står det at "[s]eparate collection is a precondition for ensuring specific treatment and recycling of WEEE and is necessary to achieve the chosen level of protection of human health and the environment". Høy innsamling er også en sentral forutsetning for å oppnå formålet i avfallsforskriften § 1-2, nemlig å redusere de miljøproblemer EE-produkter forårsaker når de ender som avfall. Ved tvil om et tilbud er tilstrekkelig, bør disse momentene tillegges avgjørende vekt.³¹⁵

Hvorvidt en kommune har et tilstrekkelig mottakstilbud for EE-avfall vil etter dette bero på en konkret helhetsvurdering av tilbudets tilgjengelighet både i form av eksistensen av mottaksfasiliteter og hvor lett det er å benytte seg av dem, vurdert opp mot befolkningstetthet og hensynet til å sikre høy innsamling. Det er det totale tilbudet som skal vurderes, og mulighetene for å levere EE-avfall til både forhandlere og kommuner må tas med i vurderingen.

En tredje problemstilling blir *hvem som skal foreta vurderingen* av om et tilbud er "tilstrekkelig". Siden det er kommunene som er gitt ansvaret for å sørge for et tilstrekkelig tilbud, må det i utgangspunktet være kommunene selv som vurderer dette. Det følger av avfallsforskriften § 1-25 at det er fylkesmannen som fører tilsyn med at forhandlere og kommuner overholder sine plikter etter forskriften. Det er med andre ord i første omgang fylkesmannen som har kompetanse til å overprøve hvorvidt en kommune har et tilstrekkelig tilbud.

I denne forbindelse er en fjerde og siste problemstilling *hvorvidt sluttbrukere, her innbyggere i kommunen, må anses som rettighetshavere* i dette spørsmålet, slik at de for eksempel har rett til å klage på mottakstilbudet for EE-avfall i kommunen de bor i. Av plasshensyn kommer jeg ikke til å gå videre inn i en vurdering av dette spørsmålet her.³¹⁶

³¹⁴ Se Draft Statement of the Council's reasons 7906/11 ADD1 på side 2 og Commission Staff Working Paper SEC (2008) 2933 på side 54.

³¹⁵ Se punkt 2.2.2.

³¹⁶ Det er likevel grunn til å påpeke at spørsmål om sluttbrukeres rettigheter er et lite fremtredende tema i regelverket. Jeg har også inntrykk av at sluttbrukere får lite informasjon om deres rett til vederlagsfri innlevering av EE-avfall til kommuner og forhandlere. Disse temaene

På et mer overordnet plan kan det problematiseres at kommuner gis et så vidt stort ansvar for innsamlingstilbudet. Å legge dette ansvaret på kommunene er riktignok ikke i strid med direktivet,³¹⁷ men en slik løsning er likevel ikke i tråd med de grunnleggende formålene i prinsippet om utvidet produsentansvar.³¹⁸

Dette bruddet med formålene i prinsippet om utvidet produsentansvar blir større av at heller ikke det økonomiske ansvaret for innsamlingen er overført på produsentene. Dette gjelder utgiftene ved å drive mottakstilbudet, men også kommunenes overordnede ansvar. Dersom mottakstilbudet i en kommune ikke anses å være tilstrekkelig, er det er klart at ansvaret for å bygge ut tilbudet faller på kommunen siden forhandlere ikke har noen overordnet plikt til å sørge for et tilstrekkelig tilbud. I en slik situasjon vil kommunene selv måtte opprette nye eller utvide de eksisterende mottakstilbudene. Som vist i punkt 5.4.2 er ikke kommuners utgifter til mottak av EE-avfall fra sluttbrukere omfattet av produsenters finansieringsplikt. Det betyr at kommunene må finansiere oppretting av nye mottaksstasjoner selv. Kostnaden vil måtte bæres av offentlige myndigheter, og betales av skattebetalerne og andre offentlige midler. Dette resultatet er ikke i tråd med formålene bak det utvidete produsentansvaret.³¹⁹

faller utenfor denne fremstillingen, men det er grunn til større fokus på sluttbrukers stilling i returordningen.

³¹⁷ Se art. 5(2) bokstav a. Her åpnes det for at medlemsstatene kan ha det systemet for innsamling de ønsker så lenge det er tilstrekkelig tilgjengelig, og gir sluttbrukere muligheten til å levere fra seg EE-avfallet vederlagsfritt.

³¹⁸ Se punkt 3.2.

³¹⁹ Se oppgavens punkt 3.2, 3.3 og 4.3.

7.3 Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall

7.3.1 Oversikt

I tillegg til plikter knyttet til mottak av EE-avfall har kommuner plikt til "sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall", jf. avfallsforskriften § 1-8. Kravene til sortering og oppbevaring behandles i egne punkter under.

Hva gjelder *videresending* er kommunenes eneste plikt at de skal de "ta kontakt med et returselskap" for å organisere henting av EE-avfallet dersom det ikke blir hentet.³²⁰ Utgangspunktet er som vi ser av formuleringen at det er returselskapene som skal organisere henting.³²¹

I praksis har det, slik jeg har forstått det, oppstått problemer med denne organiseringen. I stedet for at returselskapene har hovedansvar for organiseringen, virker det som at det enkelte steder har blitt vanlig at hovedansvaret blir lagt på kommunene. Noen returselskap har også operert med et system der kommunene, for å få hentet EE-avfallet sitt, har måttet inngå avtaler om henting for avgrensede tidsperioder. En slik praksis er ikke i tråd med systemet i lovgivningen verken hva gjelder henting eller organisering.³²² Et annet problem med denne ordningen er at det ikke finnes noe enhetlig system for kontakten mellom kommuner/forhandlere og returselskapene. Dette fører til at kommuner må ringe rundt og kontakte hvert enkelt returselskap for å få ordnet henting. Dette er et lite praktisk system som legger opp til at det er lett for returselskap å henvise kommunene videre til andre returselskaper. Jeg ser nærmere på disse problemene i oppgavens punkt 8.2.2.

³²⁰ Se § 1-8 annet ledd.

³²¹ Jf. § 1-14 første ledd bokstav a.

³²² Returselskap skal hente EE-avfall på eget initiativ og etter en fordelingsnøkkel i § 1-14.

7.3.2 Sortering

Kommuner plikter å sørge for at EE-avfall "sorteres fra øvrig avfall", jf. § 1-8 første ledd. Når avfallet er skilt fra øvrig avfall er altså kravet i § 1-8 første ledd oppfylt.

Sorteringskravet er det samme som vi så for forhandlere i punkt 6.4.2. Bestemmelsen slår likevel ulikt ut for kommuner og forhandlere. Mens forhandlere kun mottar EE-avfall som enkeltenheter og på denne måten allerede sorterer EE-avfallet fra øvrig avfall ved mottak, er dette ikke nødvendigvis tilfelle for kommuner. Kommuner har forskjellige løsninger for hvordan de mottar EE-avfall. Noen ganger mottar de kanskje EE-avfall sammen med annet avfall, og må sortere det selv. Kommuner har også ofte avfallsmottak der de tar imot flere typer avfall enn bare EE-avfall. Når innbyggere kommer dit har de derfor som regel med seg forskjellige typer avfall. Slike løsninger kan innebære behov for bemanning på avfallsmottakene for å sørge for at avfallet blir sortert rett. I tillegg til dette mottar også kommuner alle mulige forskjellige typer av EE-avfall siden deres mottakspåkt ikke er begrenset på samme måte som forhandleres.³²³ Dette kan innebære at deres medarbeidere trenger større kunnskap om hva som er EE-avfall for å kunne sørge for at det blir skilt ut fra annet avfall. Noen kommuner driver også med sortering av avfall som kan ombrukes. I sum kan derfor sortering av EE-avfall fra "øvrig avfall" innebære store utgifter for kommunene. Kostnadene ved denne sorteringen må kommunene betale for selv, jf. oppgavens punkt 5.4.2 og 5.4.3.

Dersom kommunene skal utføre ytterligere sortering utover sortering fra "øvrig avfall",³²⁴ må produsentene betale for dette, jf. oppgavens punkt 5.4.2.

³²³ Se punkt 6.3.2.

³²⁴ Se § 1-8.

7.3.3 Oppbevaring

Kommunene må videre sørge for at det sorterte EE-avfallet "oppbevares på egnet sted", jf. § 1-8 første ledd. Slik oppbevaring skal ikke innebære "fare for forurensning eller skade" på mennesker og dyr, og heller ikke "redusere mulighetene for ombruk, gjenvinning og utsortering" av komponenter i EE-avfallet.³²⁵ Disse kravene er identiske med de som stilles til forhandlere for oppbevaring av EE-avfall. For en nærmere vurdering av hva som ligger i dette viser jeg derfor til drøftelsen i punkt 6.4.3.

Som for sortering vil plikten til oppbevaring kunne arte seg forskjellig for kommuner og forhandlere. Kommuner må ha egnede oppbevaringssteder for alle typer EE-avfall siden de har plikt til å ta imot alt EE-avfall de får levert til seg.³²⁶ Forhandlere derimot skal kun ta imot tilsvarende produkter i inntil ett år etter at de sluttet å selge produktet.³²⁷ Dette kan få den konsekvens at kommuners arbeidsoppgaver og utgifter forbundet med oppbevaringen av EE-avfallet er større enn forhandleres. Utgifter til denne oppbevaringen skal, som vi har sett i oppgavens punkt 5.4.2, dekkes av produsentene så langt som de er nødvendige for ikke å "redusere mulighetene til ombruk, gjenvinning og utsortering", men kommunene må selv stå for utgifter for å forhindre "fare for forurensning eller skade", jf. § 1-8 første ledd.

Videre i § 1-8 annet ledd står det at kommuner skal oppbevare EE-avfallet "til det blir hentet av godkjent returselskap". En tilsvarende bestemmelse finnes for forhandlere i § 1-5 annet ledd. Dette betyr at kommuner ikke har anledning til å levere fra seg avfallet til andre enn til et godkjent returselskap. Bestemmelsen ser ut til å forutsette at EE-avfall som er samlet inn hos kommunene kun er i midlertidig oppbevaring der, og at kommunene ikke har noen disponeringsrett over avfallet. Etter forskriften er avfallet, etter at det har blitt levert til avfallsbehandling hos kommuner eller forhandlere, i realiteten derfor returselskapets eiendom.

³²⁵ Se § 1-8 første ledd.

³²⁶ Se § 1-7 og oppgavens punkt 7.2.

³²⁷ Se § 1-5 og oppgavens punkt 6.3.

For forhandlere har ikke denne oppbevaringsplikten ført til problemer så vidt jeg er klar over. Hva gjelder kommuner har jeg derimot forstått det slik at enkelte kommuner har hatt en praksis der de transporterer og leverer avfallet til egne behandlingsanlegg. Denne praksisen skal ha blitt anerkjent av Klima- og forurensningsdirektoratet. Etter ordlyden i forskriften kan jeg imidlertid ikke se at kommunene har anledning til dette. Kommuner har etter forskriften § 1-8 annet ledd en plikt til å oppbevare EE-avfallet hos seg til det blir hentet av returselskapene. Dette innebærer slik jeg ser det at de ikke har rett til selv å behandle EE-avfallet.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette er en god og gjennomtenkt løsning. For det første kan det hende at det er mer fordelaktig at kommunene selv tar ansvar for å bringe avfallet til behandlingsanlegg dersom dette er mer effektivt og nærmere enn returselskapenes behandlingsanlegg. For det andre kan dette også skape konflikter knyttet til kommuners mulighet til å sortere ut produkter som kan ombrukes, en ordning det legges opp til i det nye WEEE-direktivet.³²⁸ Av plasshensyn vil jeg imidlertid ikke gå videre inn i disse problemstillingene rundt eierskap til og disponeringsrett over avfallet.

7.4 Overblikk over kommunens stilling og funksjon i returordningen

Som aktøren med hovedansvar for sluttbrukeres mottakstilbud har kommuner en helt sentral stilling i returordningen. Deres viktigste funksjon er å sørge for at innsamlingen av EE-avfall blir enkel og effektiv.

Gjennom sin plikt til å sørge for avfallshåndteringen innad i kommunen ville kommunene uansett hatt en viss plikt til å ta imot EE-avfall.³²⁹ For disse pliktene skal derimot kommunene ta seg betalt gjennom avfallsgebyr til innbyggerne.³³⁰ Kommunenes plikter etter avfallsforskriften kapittel 1 er tidkrevende oppgaver som representerer dels betydelige utgifter. Men innlevering av EE-avfall som er husholdningsavfall skal være "vederlagsfritt" for innbyggerne, og mange

³²⁸ Se punkt 6.5.2.

³²⁹ Se her spesielt forurensningsloven §§ 29 og 30.

³³⁰ Se forurensningsloven § 34.

utgifter knyttet til dette mottaket må kommunene, som vi har sett i oppgavens punkt 5.4.2, stå for selv.

Ut fra prinsippet om utvidet produsentansvar er det å legge hovedansvaret for innsamling på kommuner en betydelig brist i målet om å overføre ansvar for avfallshåndteringen av EE-avfall fra det offentlige og over på produsentene. Her står også den norske ordningen i kontrast med den svenske. Der har produsentene fått ansvar for å opprette et eget innsamlingssystem, og samtidig en plikt til å samarbeide med kommunene om innsamlingstilbudet.³³¹

Den manglende ansvarliggjøringen av produsentene blir enda mer fremtredende når heller ikke det økonomiske ansvaret er overført. Kommunene må selv stå for kostnadene ved innsamling fra sluttbrukere. Som fremstillingen av kommuners plikter har vist er det til dels betydelige utgifter knyttet til mottaksplikten. At en overføring av det økonomiske ansvaret for innsamlingen fra det offentlige til produsentene vil være mer i tråd med både prinsippet om utvidet produsentansvar, formålet med både avfallsforskriften og WEEE-direktivet og særlig føringene i det nye WEEE-direktivet, har blitt påpekt flere steder i fremstillingen, se blant annet punkt 5.4.5, 5.4.6 og 6.6.

Kommuners plikter relaterer seg i hovedsak til sluttbrukere på den ene siden, og returselskap på den andre. Det er ingen egentlig interessekonflikt mellom *kommunen og sluttbrukerne*, men kommunene har ansvar for å sikre at det eksisterer et "tilstrekkelig tilbud" for mottak av EE-avfall innenfor kommunens grenser. Kommunen er derfor ansvarlig for at sluttbrukerne får gode nok muligheter til å levere fra seg avfallet sitt. Mellom *kommunen og returselskapene* knytter problemene seg hovedsakelig til returselskapenes henteplikt. Siden problemene knytter seg til utformingen av returselskapenes plikter kommer jeg tilbake til dette under behandlingen av returselskapene i punkt 8.2.2.

³³¹ Se SFS 2005:209 § 16 (1) jf. § 17. Jeg ser nærmere på den svenske ordningen i punkt 9.3.

8 Returselskap

8.1 Innledning

Tema for dette kapittelet er returselskapenes plikter til innsamling og behandling av EE-avfall.

Et returselskap er et selskap opprettet med det formål å sørge for innsamling og behandling av EE-avfall i henhold til kravene i forskriften.³³² Produsenter har plikt til å være medlem i et returselskap.³³³ Gjennom medlemskapet kjøper produsentene innsamling, sortering, gjenvinning og så videre av EE-avfallet de har importert eller produsert fra returselskapene som er pålagt en plikt til å utføre disse oppgavene i avfallsforskriften.³³⁴ Som fremstillingen har vist på flere steder,³³⁵ er denne løsningen *ikke helt i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar*. Løsningen er likevel *i tråd med direktivet*, som åpner for at oppgavene kan ivaretas av produsenter eller "third parties acting on their behalf",³³⁶ for eksempel returselskap.³³⁷

Returselskap kan finansieres kollektivt eller individuelt.³³⁸ Dette vil si at produsenter kan velge å opprette sitt eget returselskap som bare de bruker, eller de kan velge å kjøpe tjenester i et returselskap som også ivaretar andre produsenters forpliktelser. Reglene for de to typene returselskap er forskjellige. I Norge er det i dag kun kollektivt finansierte returselskaper. Den

³³² Se forskriften §§ 1-13 og kapittel V i avfallsforskriften kapittel 1.

³³³ Se forskriften § 1-10.

³³⁴ Se forskriften § 1-10 første ledd.

³³⁵ Se særlig punkt 5.7.

³³⁶ Se for eksempel art. 6(1) og 7(1).

³³⁷ Problemstillingen om hvorvidt løsningen med å gi returselskap ansvar for utføring av visse oppgaver var i tråd med direktivet har blitt behandlet i punkt 5.5. Det ble konkludert med at forskriftens løsning var i tråd med direktivet.

³³⁸ Se § 1-15 – 1-17 og art. 6(1) og fortalens avsnitt 20 i direktivet.

videre fremstillingen er derfor avgrenset mot individuelt finansierte returselskap.³³⁹ Når det i det videre vises til returselskap, menes derfor kollektivt finansierte returselskap.

Alle returselskap må godkjennes av Statens forurensningstilsyn, og kriteriene for sertifisering fremgår av vedlegg 2 del C til avfallsforskriftens kapittel 1.³⁴⁰ Kriteriene for sertifisering er ofte mer detaljerte angivelser av plikter som står i forskriften, men de inneholder også andre krav. I den grad kriteriene i vedlegget tilsvare forskriftens krav, må de sees som klargjøringer og utdypinger av forskriftens regler. Dette gjør det ofte nødvendig å supplere returselskapenes plikter i forskriften med kriteriene i vedlegget. På enkelte punkter i forskriften burde det derfor være henvisninger i forskriftens bestemmelser som viser til vedleggene for å gi et tydeligere og mer fullstendig bilde av returselskapenes plikter. Dette er imidlertid ikke gjort. Dersom returselskapene ikke oppfyller kriteriene som er satt for deres virksomhet i vedlegg 2 del C, kan sertifiseringen trekkes tilbake.³⁴¹ Dette har den virkning at returselskapet ikke lenger kan operere som returselskap.

Returselskap er på mange måter den mest sentrale aktøren i returordningen, og de har en rekke plikter etter avfallsforskriften kapittel 1. I det videre skal jeg analysere deres plikt til å hente og motta EE-avfall etter forskriften § 1-14 og plikt til å sørge for sortering, transport, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling av EE-avfall etter § 1-18. Jeg vil også kort se på deres plikt til å ha finansielle reserver i § 1-14 første ledd bokstav e.

Returselskap har i tillegg til dette en plikt til å rapportere og informere³⁴² og plikt til å dekke utgiftene til drift av EE-registeret.³⁴³ I tråd med avgrensningen i oppgaven kommer jeg ikke til å

³³⁹ Se punkt 1.3.

³⁴⁰ Se § 1-13.

³⁴¹ Se vedlegg 2 del B punkt 4 jf. § 1-13 annet ledd. Både sertifiseringsorganet og Klima- og forurensningsdirektoratet kan trekke godkjenningen, se henholdsvis vedlegg 2 del B punkt 4 og § 1-13 fjerde ledd.

³⁴² Se §§ 1-19 og 1-20.

³⁴³ Se § 1-21.

behandle disse.³⁴⁴ Jeg går heller ikke særlig inn i kravene til registrering og godkjenning av returselskap i forskriftens vedlegg 2 del B og C utover det som er aktuelt for å belyse regler i forskriften.

8.2 Plikt til henting og mottak av EE-avfall

8.2.1 Oversikt

Dette punktet tar for seg returselskapers plikter til henting og mottak av EE-avfall etter forskriften § 1-14. Plikten til å avsette finansielle reserver som er tatt inn i § 1-14 første ledd bokstav e, skal også behandles.³⁴⁵

I tillegg til reglene om henting og mottak av EE-avfall er det tatt inn en bestemmelse i § 1-14 første ledd bokstav d om at returselskap skal sørge for at EE-avfall blir behandlet i samsvar "med pliktene i § 1-18". Bestemmelsen viser bare til at returselskap skal oppfylle sine plikter etter en annen bestemmelse i forskriften. Bestemmelsen fremstår som overflødig, og jeg kommer ikke til å se nærmere på den.

8.2.2 Henting av EE-avfall som er samlet inn hos kommuner og forhandlere

I kapittel 6 og 7 behandlet jeg kommuner og forhandleres plikt til å ta imot EE-avfall *fra* sluttbrukere og oppbevare avfallet til det blir hentet av et returselskap. I dette punktet er det returselskapenes plikt til å hente dette avfallet *fra* kommuner og forhandlere som skal behandles. WEEE-direktivet gir ingen føringer for organiseringen av henteplikten fra mottaksanlegg, og direktivet gir derfor ingen tolkningsbidrag til drøftelsen på dette punktet.

Bestemmelsene om returselskapenes henting av EE-avfall finner vi i § 1-14 første ledd bokstav a og c, og i annet og tredje ledd. Denne fragmentariske oppbygningen gjør henteplikten

³⁴⁴ Se punkt 1.3.

³⁴⁵ Bestemmelsen omhandler ikke direkte plikt til henting eller mottak som § 1-14 ellers handler om. Siden bestemmelsen er plassert i § 1-14 vil jeg likevel behandle den her.

unødvendig vanskelig å lese seg fram til. Dette bør utbedres ved oppdatering av forskriften. For å gi et oversiktlig bilde på hva bestemmelsen innebærer vil jeg, istedenfor å gå kronologisk til verks, behandle de delene av bestemmelsen som innholdsmessig hører sammen samlet.

Utgangspunktet for returselskapers henteplikt er at de skal sørge for "vederlagsfri henting" av EE-avfall fra forhandlere og kommuner, jf. § 1-14 første ledd bokstav a.

Det første spørsmålet bestemmelsen reiser er hva som ligger i "henting". En naturlig språklig forståelse av ordet henting tilsier at det som et minimum omfatter returselskapenes transport til og fra mottaksstedene. Det bør også omfatte aktiviteter som er nært knyttet til henting, som lasting av avfallet og lignende henterelaterte oppgaver. Den nærmere avgrensningen av hvilke oppgaver som er knyttet til henting må avgjøres konkret. Henting skal være "vederlagsfri", og kommuner og forhandlere skal ikke ha utgifter i den forbindelse. Den samme avgrensningen følger også av produsentenes finansieringsplikt i § 1-10. For en nærmere behandling av dette, se punkt 5.4.2.

Det andre spørsmålet som oppstår, er hva og hvor mye EE-avfall som skal hentes. Henteplikten til returselskap er "uavhengig av de kasserte produktenes merke eller fabrikat" jf. § 1-14 første ledd bokstav c. Det er med andre ord ikke noen begrensning på *typer* EE-avfall som skal hentes – det sentrale for henteplikten er *hvor mye* EE-avfall som skal hentes.

Returselskapene skal hente en andel av "totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme geografiske området".³⁴⁶ Henteplikten gjelder alt EE-avfall som er samlet inn hos kommuner og forhandlere, altså både husholdningsavfall og næringsavfall. Dette vil si at dersom medlemmene i returselskapet leverer 10 % av alle produkter i en produktgruppe i et område, må returselskapene samle inn 10 % av den totale mengden innsamlet EE-avfall i denne gruppen selv om det er samlet inn mer EE-avfall enn det produsenten har levert til området. Når alle returselskap har hentet sin andel skal derfor

³⁴⁶ Se § 1-14 annet ledd.

alt innsamlet EE-avfall være hentet.³⁴⁷ Mengden EE-avfall som skal hentes beregnes for hver produktgruppe³⁴⁸ og varetilførsel beregnes ut fra import- og eksportdata fra Toll- og avgiftsdirektoratet.³⁴⁹

Et tredje spørsmål er den geografiske utstrekningen av henteplikten. Returselskapene skal hente EE-avfall i de områdene av landet hvor medlemmenes EE-produkter "blir eller tidligere har blitt omsatt" jf. § 1-14 første ledd bokstav c. Denne ordningen må sees i sammenheng med at returselskapene skal hente en andel avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel "i det samme geografiske området" jf. § 1-14 annet ledd. Dersom for eksempel et returselskaps medlemmer har levert 1/3 av total varetilførsel i en produktgruppe i *Finnmark*, må de også hente 1/3 av det innsamlede EE-avfallet i denne produktgruppen i *Finnmark*. I områder hvor returselskapets medlemmer omsetter EE-produkter må altså returselskapene hente EE-avfall; der det selges EE-avfall, skal det også hentes EE-avfall.³⁵⁰ Har et selskap ikke levert EE-produkter til et område vil deres markedsandel der være null, og da skal de i utgangspunktet ikke hente EE-avfall i dette området etter bestemmelsen i § 1-14 annet ledd, selv om de kanskje en gang i tiden "har omsatt"³⁵¹ EE-avfall der. Ifølge forskriftens vedlegg 2 del C punkt 2.04 og 2.05 er dette avhengig av at returselskapene kan dokumentere at ingen av medlemmene "har omsatt eller levert" EE-produkter til kunder i en kommune eller et fylke. Da "kan" denne kommunen eller fylket tas ut av beregningen.³⁵²

Et fjerde og siste spørsmål er hvordan henting skal organiseres. Returselskapene har plikt til å ta kontakt med forhandlere og kommuner i "nødvendig utstrekning" for å organisere henting av EE-avfall, jf. § 1-14 første ledd bokstav a. Forhandlere og kommuner på sin side skal ta kontakt

³⁴⁷ Denne løsningen forhindrer at man må ha et særlig økonomisk ansvar for historisk EE-avfall, se punkt 5.5.4.

³⁴⁸ Produktgruppene følger av vedlegg 1, se § 1-14 annet ledd tredje setning.

³⁴⁹ Se § 1-14 annet ledd annen setning.

³⁵⁰ Jf. § 1-14 første ledd bokstav c.

³⁵¹ Se § 1-14 første ledd bokstav c.

³⁵² Se vedlegg 2 del C punkt 2.04 og 2.05.

med returselskap "[d]ersom EE-avfallet ikke blir hentet".³⁵³ Utgangspunktet er med andre ord at returselskapene har hovedansvar for å ta kontakt for å "organisere henting" av avfallet.³⁵⁴ Forhandlere og kommuner på sin side skal bare kontakte returselskapene hvis henting *ikke* skjer. På denne bakgrunn må "nødvendig utstrekning" innebære at returselskapene skal ha jevnlig kontakt med forhandlere og kommuner for å unngå den situasjonen at EE-avfall ikke blir hentet.

I praksis har det vært store problemer med hentestopp særlig hos kommuner, men også hos forhandlere. Problemene knytter seg både til den geografiske utstrekningen av henteplikten og kravene til mengde EE-avfall som skal hentes. Som behandlet i avsnittene over er henteplikten fordelt slik at returselskapene henter en andel av innsamlet EE-avfall tilsvarende medlemmenes totale varetilførsel i området, jf. § 1-14 annet ledd. I utstrekning skal returselskapene etter § 1-14 første ledd bokstav c hente en andel tilsvarende medlemmenes totale varetilførsel "i det samme geografiske området" som medlemmene omsetter eller har omsatt EE-produkter. I praksis vil dette si at alle deler av landet skal dekkes, og alt EE-avfall skal samles inn.

Problemet oppstår i forskriftens vedlegg 2 del C. Der er det angitt nærmere krav til både geografisk utstrekning av henteplikten og mengde EE-avfall som skal hentes. I utstrekning skal returselskap hente EE-avfall i 90 % av landets kommuner i løpet av tre år, men bare 75 % i løpet av de siste seks månedene.³⁵⁵ I tillegg til dette er mengden EE-avfall selskapene skal hente angitt til 90 % på landsbasis for de siste seks månedene og 95 % for de siste tre årene.³⁵⁶ Her blir det en forskjell mellom reglene i forskriften som angir at 100 % av *alt* EE-avfall *i alle områder* skal hentes, og reglene i vedlegget som åpner for at man *verken* må hente alt eller overalt. Så lenge kravene i vedlegg 2 del C er oppfylt, kan man ikke frata returselskapene retten til å drive

³⁵³ Se §§ 1-5 annet ledd og 1-8 annet ledd.

³⁵⁴ Se § 1-14 første ledd bokstav a.

³⁵⁵ Se punkt 2.04 og 2.05. Dersom man ikke leverer til et område kan det tas ut av beregningen.

³⁵⁶ Se punkt 2.07 bokstav a og b.

virksomhet.³⁵⁷ Konkurransen mellom returselskapene om å tilby det rimeligste medlemskapet gjør at enkelte selskaper har benyttet seg av muligheten til å ikke samle inn alt overalt.

Situasjonen forverres av at man ikke har gode tall eller registreringsrutiner for å sjekke hvor mye EE-avfall returselskapene til enhver tid har hentet. Når et returselskap sier at de har hentet sin andel av EE-avfall og at de har dekket det området de skal, er det derfor vanskelig for kommuner og forhandlere å få klarhet i om dette stemmer.³⁵⁸

Noe av henteproblemet relaterer seg kanskje også til den "doble kontaktplikten" vi finner i forskriften. Returselskapene plikter å "i nødvendig utstrekning" ta kontakt med kommuner og forhandlere for å organisere henting etter § 1-14 første ledd bokstav a, mens kommuner og forhandlere igjen har plikt til å "selv ta kontakt med returselskap for å organisere henting" dersom den uteblir.³⁵⁹ Denne delingen av ansvar for kontakt ser ikke ut til å ha fungert. Det finnes heller ikke noe samordnet system for denne kommunikasjonen, og spesielt for kommuner og forhandlere som må ringe rundt for å finne ut hvilket returselskap som skal komme til dem og hente EE-avfall, er dette en lite effektiv og arbeidskrevende løsning.

Det er videre ikke bare *stopp* i henting som er et problem for kommuner og forhandlere. Også ujevn henting og usikkerhet rundt henteordningen skaper problemer. Noen returselskap har, som nevnt i punkt 7.3.1, lagt opp til at kommunene selv må organisere henting og inngå avtaler med returselskap om henting for at returselskapene skal komme til dem og hente EE-avfallet. Denne praksisen strider mot løsningen i forskriften.³⁶⁰

³⁵⁷ Se vedlegg 2 del B punkt 4. Her kan det imidlertid være mulig å benytte seg av andre sanksjonsmuligheter som tvangsmulkt eller bøter jf. avfallsforskriften §§ 18-6 og 18-7 for å tvinge frem bedre oppfyllelse fra returselskapenes side.

³⁵⁸ Oppgaven er avgrenset mot plikter til rapportering, se punkt 1.3.

³⁵⁹ Se §§ 1-5 annet ledd og 1-8 annet ledd.

³⁶⁰ Jf. 1-14 første ledd bokstav a.

Returselskapene har foreslått å innføre et såkalt clearingsystem for å skape en henteordning som i mindre grad legger opp til at selskaper kan spekulere i å ikke hente alt avfallet de skal hente. Hensikten med et clearingsystem er å utligne over-/underoppfyllelse mellom returselskapene. Dette kan gjøres på flere måter; at selskapene gis ansvar for forskjellige områder, at man foretar et oppgjør ved slutten av hvert år der returselskap som har hentet inn for mye EE-avfall og på den måten har samlet inn andres andel blir kompensert for dette eller ved at innsamlingsplikten justeres fra år til år for å utligne foregående års over-/underoppfyllelse. Et slikt system kunne på denne måten være en løsning på noen av de problemene man har hatt med innsamlingen.

8.2.3 Plikt til mottak av EE-avfall fra "virksomheter som driver innsamling av avfall"

I tillegg til å hente EE-avfall fra forhandlere og kommuner skal returselskap "ta imot" EE-avfall, jf. § 1-14 bokstav b. Dette er *ikke* en plikt til å ta imot EE-avfall fra sluttbrukere lik den forhandlere og kommuner har. Det er en plikt til å ta imot EE-avfall fra "virksomheter som driver innsamling av avfall".³⁶¹ Typiske eksempler på slike virksomheter er firma som driver med containerutleie til privatpersoner eller entreprenører som på forskjellig vis samler inn EE-avfall. Bestemmelsen gjelder både husholdningsavfall og næringsavfall.

Regelen har ikke noe motstykke i WEEE-direktivet, og direktivet gir derfor ingen tolkningsbidrag for drøftelsen på dette punkt. Men det faktum at det i § 1-14 bokstav b ikke skilles mellom husholdningsavfall og næringsavfall for sluttbrukers mulighet til å levere fra seg EE-avfall, kan reise særlige problemstillinger i tilknytning til de spørsmål som ble diskutert i punkt 4.2.2 om skillet mellom reglene for husholdningsavfall og næringsavfall, spesielt hva gjelder WEEE-direktivets særlige regler for næringsavfall. Jeg kommer av plasshensyn ikke til å gå nærmere inn i slike problemstillinger her.

Mottaksplikten for returselskapene trer bare inn "forutsatt" at EE-avfallet sorteres, oppbevares og videresendes på en forsvarlig måte slik at det er egnet for videre håndtering i tråd med reglene i

³⁶¹ Jf. § 1-14 bokstav b.

§ 1-18.³⁶² Er ikke EE-avfallet behandlet slik kan altså returselskapene nekte å ta det imot. Når returselskap henter EE-avfall hos *kommuner og forhandlere* har de, som behandlet i kapittel 6 og 7, sortert, oppbevart og videresendt avfallet i henhold til forskriften. I motsetning til forhandlere og kommuner har ikke disse andre "virksomheter som driver med avfall" en slik plikt til å sortere, oppbevare og videresende EE-avfall på en viss måte, men etter forskriften § 1-14 første ledd bokstav b må også disse virksomhetene behandle avfallet riktig dersom de ønsker å levere det til returselskapene. Alternativet for virksomhetene bestemmelsen gjelder for, er å levere avfallet til kommuner eller forhandlere etter reglene som gjelder for deres mottak av husholdnings- eller næringsavfall, alt ettersom hva det er snakk om i det aktuelle tilfellet.³⁶³

Det gis ikke nærmere retningslinjer i § 1-14 første ledd bokstav b for hva som kreves av oppbevaringen, sorteringen og videresendingen for at den ikke skal føre til at mulighetene til ombruk, gjenvinning og utsortering blir redusert. Her kan likevel retningslinjene som er lagt til grunn for de tilsvarende kravene i §§ 1-5 og 1-8 for forhandlere og kommuner kunne gi veiledning. Disse bestemmelsene inneholder imidlertid ikke regler om videresending. Hva som kreves av videresendingen må derfor vurderes konkret. For en nærmere behandling av kravene til oppbevaring og sortering viser jeg til punkt 6.4.3 og 7.3.3 og til punkt 6.4.2 og 7.3.2.

8.2.4 Plikt til å sette av finansielle reserver

Returselskap har etter § 1-14 første ledd bokstav e en plikt til å sette av "finansielle reserver" for å sikre at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i avfallsforskriften for sine medlemmer. I oppgavens punkt 5.5.3 ble det konkludert med at det er i tråd med WEEE-direktivet at returselskap, og ikke produsenter, setter av den finansielle reserven. I dette punktet er tema *hva som er de nærmere kravene til den finansielle reserven*.

³⁶² Se § 1-14 bokstav b.

³⁶³ Se her § 1-4 og § 1-7.

Nærmere regler for dette følger av forskriftens vedlegg 2 del C punkt 1.03. Her står at returselskapene skal ha "tilgjengelig" finansielle reserver som "sikrer" at selskapet kan oppfylle kriteriene for sertifisering de neste seks månedene.

Første spørsmål er hva som ligger i at reservene må være "tilgjengelig". En naturlig språklig forståelse av at pengene må være "tilgjengelig", tilsier at de må være i hende og lette å benytte seg av dersom det skulle være nødvendig. Er pengene investert i aksjer eller eiendom vil man måtte gå gjennom en salgsprosess før pengene kan benyttes. Slik jeg ser det vil dette ikke tilfredsstillende kravet om at pengene må være "tilgjengelig". Å ha midlene på en sperret bankkonto vil derimot måtte anses som å ha midlene "tilgjengelig".

Andre spørsmål er hvor store beløp returselskapene må sette av. Av vedlegg 2 del C følger det at reservene skal "sikre at selskapet kan oppfylle kriteriene for sertifisering i dette vedlegget for sine medlemmer de neste seks månedene".³⁶⁴ Dette betyr at returselskapet skal kunne fungere og ivareta alle sine funksjoner på forskriftsmessig måte i seks måneder. Hvor store de finansielle reservene må være, vil derfor avhenge av hvor stort returselskapet er og hvor mange medlemmer det har.

I WEEE-direktivet art. 8(2) annet avsnitt er det satt opp tre alternative måter å avsette finansielle reserver på; å delta i en passende ordning for finansieringen, en resirkuleringsforsikring eller en sperret bankkonto. Å være medlem i en passende ordning er et svært åpent alternativ som gir stor frihet til medlemsstatene for hva de ønsker å tillate av ordninger. Slik jeg ser det ivaretar løsningen i § 1-14 første ledd bokstav e og de nærmere kravene i vedlegg 2 del C om at returselskap må sette av en viss mengde midler og at disse må være tilgjengelige, de krav som stilles i direktivet art. 8(2) annet avsnitt.

³⁶⁴ Se vedlegg 2 del C punkt 1.03.

8.3 Plikt til sortering, transport, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling av EE-avfall

8.3.1 Innledning

I dette avsnittet skal vi se nærmere på returselskapers plikt til å sørge for sortering, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling av EE-avfall etter forskriften § 1-18. Bestemmelsen behandler tre forskjellige tema: (1) forholdet mellom returselskap og deres oppdragstakere, (2) plikten til sortering og (3) plikten til ombruk, gjenvinning og annen behandling. De to første punktene behandles her. Plikten til ombruk, gjenvinning og annen behandling behandles i punkt 8.3.2.

Hva gjelder forholdet mellom returselskap og deres oppdragstakere, gir forskriften regler for dette i § 1-18 bokstav a og bokstav f. For det første skal returselskapene sørge for at alle aktører som utfører transport, behandling og deponering av EE-avfall har "de nødvendige tillatelser", og at de gjør det "i tråd med gjeldende regelverk".³⁶⁵ I seg selv sier ikke dette mer enn at gjeldende regelverk skal følges, og at returselskapene må ivareta dette. For det andre skal returselskap sørge for at deres oppdragstakere "oppfyller kravene" i § 1-18, og at dette kan stadfestes av et sertifiseringsorgan.³⁶⁶ Nærmere regler gis i vedlegg 2 del C punkt 1.04. Her står at returselskapene må ha et styringssystem som sikrer og dokumenterer at alle kriterier oppfylles av dem selv og deres oppdragstakere med underleverandører, og at styringssystemet skal bygges opp og dokumenteres tilsvarende ISO 14001-standarden.

Det er ikke lagt noen direkte plikter på oppdragstakere og deres underleverandører. Det følger av bestemmelsene i § 1-8 bokstav a og f at returselskapene er ansvarlige for å sørge for at alle krav

³⁶⁵ Se § 1-18 bokstav a. Hvilke tillatelser aktørene trenger avhenger av hvilke oppgaver de utfører. Regler det er aktuelt å se på i denne sammenheng følger av andre kapitler i avfallsforskriften. Se her særlig kapittel 9, 10, 11 og 13 om henholdsvis deponering og forbrenning av avfall, farlig avfall og grensekryssende transport av avfall.

³⁶⁶ Se § 1-18 bokstav f.

overholdes. Dette vil forandre at returselskapene regulerer alle spørsmål i sine kontrakter, og at de tar selvstendig ansvar for å følge opp at underleverandørene følger regelverket.

Hva gjelder sortering har returselskap plikt til å sørge for at materialer og komponenter i EE-avfall "som er farlig avfall" sorteres ut og håndteres i godkjent behandlingsanlegg.³⁶⁷ Denne plikten finner vi igjen i forskriftens formålsbestemmelse, der det står at reduksjon av miljøproblemer som EE-produkter forårsaker som avfall skal skje blant annet gjennom "utsortering og behandling av materialer og komponenter som er farlig avfall".³⁶⁸

Farlig avfall er avfall som ikke hensiktsmessig kan håndteres sammen med forbruksavfall fordi det kan medføre alvorlige forurensninger eller fare for skade på mennesker eller dyr, jf. avfallsforskriften § 11-4 første ledd.³⁶⁹ Returselskapene har plikt til å sortere ut de produktene som dekkes av listen, og sørge for at materialer og komponenter i dem håndteres i et godkjent behandlingsanlegg.

Dette betyr at EE-avfall skal sorteres i to omganger. I første omgang skal avfallet sorteres fra "øvrige avfall" hos forhandlere og kommuner.³⁷⁰ I andre omgang skal EE-avfall som er farlig avfall sorteres ut fra det øvrige EE-avfallet av returselskapene.³⁷¹ Det kan reises spørsmål om det er hensiktsmessig og miljømessig gunstig å vente så lenge som til etter at avfallet har kommet til returselskapene med å sortere ut farlig avfall, spesielt med tanke på at det er et særlig hensyn i

³⁶⁷ Se § 1-18 bokstav b.

³⁶⁸ Se § 1-2.

³⁶⁹ Det farlige avfallet som omfattes av forskriften er listet opp i vedlegg til forskriftens kapittel 11 eller det er avfall som overskrider grenseverdiene gitt i vedlegg 3 til kapittel 11, se § 11-4 første ledd.

³⁷⁰ Se §§ 1-5 første ledd og 1-8 første ledd.

³⁷¹ Se § 1-18 bokstav b.

avfallsforskriften at farlig avfall skal sorteres ut.³⁷² Siden fremstillingen er avgrenset mot problemstillinger knyttet til farlig avfall,³⁷³ vil dette ikke vurderes videre.

8.3.2 Nærmere om plikten til ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling

I dette punktet skal jeg se på kravene som stilles til ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling for returselskap i forskriften § 1-18.

Krav til "annen forsvarlig behandling" som overskriften i § 1-18 viser til, betyr at behandling av EE-avfall minst skal omfatte "uttak av alle væsker og for øvrig selektiv behandling og lagring i samsvar med vedlegg 2 til dette kapittelet", jf. § 1-18 bokstav d.

I det videre skal jeg se på kravene til *ombruk* og *gjenvinning* av EE-avfall. I § 1-18 stilles det både minimumskrav til hva som skal oppnås av gjenvinning i bokstav e, i tillegg til at det angis at det må vurderes hvorvidt ombruk eller gjenvinning er "berettiget" i bokstav c. Slik jeg leser bestemmelsene i bokstav c og e opp mot hverandre, er utgangspunktet at returselskapene skal oppfylle de minimumskravene som angis i § 1-18 bokstav e. Utover minimumskravene skal videre gjenvinning og ombruk bero på en avveining av hva som er berettiget ut fra "miljøhensyn, ressurshensyn og økonomiske forhold" etter § 1-18 bokstav c. Jeg vil først behandle de minimumskravene som stilles til ombruk og gjenvinning. Etter dette vil jeg se nærmere på hva som ligger i avveiningen av om ombruk og gjenvinning er "berettiget".

Av § 1-18 bokstav e fremgår at returselskap skal oppnå visse gjenvinningsmål som følger av forskriften vedlegg 2. I vedlegg 2 del C punkt 6.42 – 6.45 fremgår at returselskap skal sørge for en gjenvinning på mellom 50-80 % av den innsamlede mengden EE-avfall i forskjellige avfallsgrupper.³⁷⁴ Av dette skal en viss andel igjen enten materialgjenvinnes *eller* ombrukes.³⁷⁵

³⁷² Se punkt 4.3.1.

³⁷³ Se punkt 1.3.

³⁷⁴ Se punkt 6.42-6.45 bokstav a.

³⁷⁵ Se punkt 6.42-6.45 bokstav b.

Prosentandelen mellom det totale kravet for gjenvinning og minimumskravet til hva som skal materialgjenvinnes eller ombrukes kan i tillegg utnyttes ved energigjenvinning.

For den delen som skal materialgjenvinnes eller ombrukes må utgangspunktet etter ordlyden i vedlegg 2 del C punkt 6.42 – 6.45 bokstav b være at returselskapene kan velge hvorvidt de vil ombruke *eller* materialgjenvinne EE-avfallet. Vi finner det samme systemet i WEEE-direktivet art. 7(2) hvor det fremgår minimumsmål for hvor stor prosentandel av innsamlet EE-avfall som skal utnyttes på nytt, herunder egne mål for hvor mye som skal gjenvinnes eller ombrukes.³⁷⁶ Hvorvidt man gjenvinner eller ombrukes er det ikke stilt nærmere krav til. Også her må det derfor i utgangspunktet være opp til produsentene å velge.³⁷⁷

Spørsmålet er hvorvidt avfallshierarkiet legger føringer for om avfallet skal ombrukes eller gjenvinnes. I punkt 4.3.2 ble det vist hvordan avfallshierarkiet ligger til grunn for WEEE-direktivet og annen avfallslovgivning i EU. Ombruk står over gjenvinning i hierarkiet, og skal prioriteres høyere.³⁷⁸ I WEEE-direktivet står også at "[w]here appropriate, priority should be given to the reuse of WEEE and its components, subassemblies and consumables".³⁷⁹ Selv om avfallshierarkiet gir sterke føringer for at ombruk skal prioriteres i direktivet, kan det ikke fra dette utledes konkrete krav til ombruk. Konkusjonen for WEEE-direktivets del må altså være at hvorvidt EE-avfallet ombrukes eller materialgjenvinnes innenfor minimumsmålene, er opp til produsenten selv å vurdere. I denne vurderingen må imidlertid de klare føringene i direktivet om at ombruk skal prioriteres, tillegges vekt. Reglene i vedlegg 2 del C punkt 6.42 – 6.45 bokstav b har den samme løsningen som direktivet; hvorvidt avfallet ombrukes eller gjenvinnes er opp til returselskapene å vurdere selv. Føringene i avfallshierarkiet om at ombruk skal prioriteres må

³⁷⁶ Se art. 7(2) bokstav a - c.

³⁷⁷ Det er produsenter som er holdt ansvarlige for å nå disse målene i direktivet, men som vi har sett i punkt 5.5.2 kan returselskap holdes ansvarlig for målene i forskriften uten at dette er i strid med direktivet.

³⁷⁸ Se dir. 2008/98/EC art. 4.

³⁷⁹ Se fortalens avsnitt 18.

også legges til grunn for returselskapenes vurdering av hvorvidt ombruk skal skje etter avfallsforskriften.

Når det gjelder kravene til hvor mye, altså hvor høy prosentandel, av avfallet som skal ombrukes eller gjenvinnes er den norske forskriften lagt på samme linje som direktivet, se forskriftens vedlegg 2 del C punkt 6.42 – 6.45 sammenlignet med direktivet art. 7(2) bokstav a – d. Forskriften er altså i tråd med direktivet på dette punktet.

Neste punkt som skal behandles er avveiningen i forskriften § 1-18 bokstav c av om gjenvinning utover minimumsmålene er "berettiget".

Denne avveiningen finner vi også i avfallsforskriftens formålsbestemmelse § 1-2, som ble behandlet i oppgavens punkt 4.3.1. Der ble det reist en rekke problemstillinger vedrørende bestemmelsen, blant annet at den ikke er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar. De samme problemstillingene er aktuelle i sammenheng med bruken av avveiningen i § 1-18 bokstav c.³⁸⁰ I punkt 4.3.1 ble det konkludert med at avveiningen måtte legges til grunn som et formål med forskriften etter § 1-2, selv om den på mange måter bryter med forutsetningene for returordningen. I § 1-18 bokstav c blir bruken av avveiningen annerledes. WEEE-direktivet har nemlig konkrete regler for gjenvinning som legger føringer for avfallsforskriftens avveining av om avfallet skal gjenvinnes i § 1-18 bokstav c.

I WEEE-direktivet art. 7 står at medlemsstatene skal sørge for "the recovery of WEEE collected separately". Dette tyder på at alt innsamlet EE-avfall skal gjenvinnes. Dette bekreftes av fortalens avsnitt 18, hvor det står at "*all* WEEE collected separately should be sent for recovery"(min utheving).³⁸¹ Regelen i direktivet er altså at alt EE-avfall som er samlet inn skal gjenvinnes.

³⁸⁰ For en gjennomgang av disse vises det til behandlingen i punkt 4.3.1.

³⁸¹ For en oversikt over tiltak som regnes som "recovery", se dir. 2008/98/EC.

Når direktivet angir at alt innsamlet EE-avfall skal gjenvinnnes, vil en regel i Norge som åpner for at en viss prosentandel ikke skal gjenvinnnes dersom det ikke anses "berettiget", føre til et lavere beskyttelsesnivå i Norge enn det som angis i direktivet, jf. TFEU art. 193.³⁸² Avveiningen som forskriften legger opp til i § 1-18 første ledd bokstav c vil derfor være i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelse om å gjenvinne "all WEEE collected separately".³⁸³

Regelen i forskriften må her enten tolkes i tråd med den EØS-rettslige forpliktelsen, eller så må det konstateres motstrid mellom regelverkene. Slik jeg ser det er det ikke mulig å tolke den eksplisitte henvisningen til en avveining i § 1-18 bokstav c i tråd med direktivet uten å gå utenfor ordlyden i bestemmelsen. Etter min mening er derfor forskriften her i strid med direktivet, og direktivet er mangelfullt gjennomført i norsk rett på dette punktet.

8.4 Endringer i WEEE-direktivet av 2012

Bestemmelsene i det nye WEEE-direktivet som får innvirkning på returselskapenes plikt til innsamling og behandling er; art. 6(2) som gir regler for transporten og behandlingen av EE-avfall, art. 7 om innsamlingsmål, art. 8 om riktig behandling av avfallet og art 11 om gjenvinningsmål. I art. 7 og 11 er det gjort endringer i målene for innsamling og gjenvinning. Siden disse målene allerede er oppnådd i Norge vil ikke denne endringen få reell betydning. Prosentatsene i forskriften må likevel endres. Hva gjelder art. 8 er det ikke snakk om større reelle endringer.

I den nye art. 6(2) første avsnitt heter det at medlemsstatene skal sørge for at "collection and transport of separately collected WEEE is carried out in a way which allows optimal conditions for preparing for re-use, recycling and the confinement of hazardous substances". Dette krever, såvidt jeg kan se, ikke annet enn det som allerede følger av forskriften §§ 1-14 og 1-18 og sertifiseringskravene i vedlegg 2 del C.

³⁸² Se punkt 2.4.

³⁸³ Se WEEE-direktivet sin fortale i avsnitt 18.

De økte kravene til ombruk som jeg har behandlet under punkt 6.5.2 vil derimot indirekte kunne få betydning for returselskapenes virksomhet. Her legges det opp til at kommuner og forhandlere skal foreta større grad av utsortering av avfall som kan gjenbrukes enn det gjøres i dag. Blir disse ordningene innført, vil dette kunne føre til flere endringer for returselskap hva gjelder deres plikt til å eventuelt være med på og drive slike løsninger.

8.5 Overblikk over returselskapets stilling og funksjon i returordningen

Returselskapene har den mest sentrale stillingen av alle aktørene i returordningen. Den sentrale stillingen kommer av at deres funksjon er å ivareta produsentenes ansvar. Dette medfører at de har en rekke plikter og oppgaver med kontaktflater mot alle de andre aktørene i ordningen.

To forhold utmerker seg som problematiske i reglene for returselskaper. Det gjelder for det første utformingen av reglene om henting av EE-avfall fra kommuner og forhandlere i forskriften § 1-14 og vedlegg 2 del C. For det andre gjelder det bestemmelsen i § 1-18 bokstav c om at gjenvinning og ombruk utover minstemålene bare skal skje dersom dette er "berettiget" ut fra en avveining av fastsatte hensyn.

Henting av EE-avfall har vært et av de største problemene med returordningen i praksis, og det er et klart behov for ytterligere klargjøring av hvordan henting skal fungere. Reglene for henting er detaljerte og kompliserte. Det er videre uheldig at det er et gap mellom reglene i forskriften og sertifiseringskravene i vedlegg 2 del C angående hva som kreves av returselskapene med tanke på mengder EE-avfall som skal hentes og hvor de skal hentes. Konkurransen mellom returselskapene, og et ønske om å kunne tilby det rimeligste medlemskapet til produsentene, gjør at slike muligheter til å yte mindre uten at det får konsekvenser for sertifiseringen utnyttes av returselskapene. Her ville det derfor være hensiktsmessig å legge opp til et clearingsystem. Dette vil kunne bidra til en bedre og mer effektiv henting av EE-avfall for returselskapene. For å gjøre det lettere for kommuner og forhandlere å forholde seg til returselskapene bør det også legges opp til en felles kontaktordning for organisering av henting.

Hva gjelder § 1-18, som legger opp til at gjenvinning kun skal skje dersom det etter en avveining av miljø- og ressurs hensyn og økonomiske forhold er berettiget, har vi sett at denne bestemmelsen står i motstrid til WEEE-direktivet. Denne bestemmelsen må derfor fjernes fra § 1-18.

9 Konklusjoner og avsluttende betraktninger

9.1 Innledning

Innledningsvis i oppgavens punkt 1.1 skisserte jeg opp to mål for fremstillingen: (1) å klargjøre og analysere innholdet i og forholdet mellom aktørenes plikter til innsamling og behandling av EE-avfall og (2) å vurdere om returordningen bidrar til å oppfylle prinsippet om utvidet produsentansvar, og i så fall om dette gjøres på en god måte.

I dette kapitlet skal jeg samle trådene og legge frem de konklusjoner på disse spørsmålene som fremstillingen gir grunnlag for.

9.2 Hva kan utledes fra gjennomgangen av aktørenes plikter til innsamling og behandling?

Fremstillingens hovedmål har vært å klargjøre og analysere *innholdet i og rekkevidden av aktørenes plikter til innsamling og behandling av EE-avfall* i avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet. I dette punktet er spørsmålet hva som kan utledes fra denne gjennomgangen.

Fremstillingen har vist at returordningen i hovedsak fungerer godt, og man har hatt gode resultater med returordningen for EE-avfall i Norge. I følge *St.meld. nr. 26 (2006-07)* er Norge attpåtil "det landet i verden som samler inn og tar forsvarlig hånd om mest elektrisk og elektronisk avfall pr. innbygger".³⁸⁴

Den nærmere klargjøringen av innholdet i og rekkevidden av aktørenes plikter har likevel vist at det er visse punkter i reguleringen av returordningen som er problematiske, og som kunne ha fungert bedre enn de gjør i dag. Problemene som oppstår kan grovt sett deles i to grupper. Den første gruppen er problemer som relaterer seg til hvordan reglene i avfallsforskriften kapittel 1 er utformet. Den andre gruppen består av problemer med grunnlag i forholdet *mellom avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet*.

³⁸⁴ Se *St.meld. nr. 26 (2006-07)* på side 126.

9.2.1 Problemer relatert til utformingen av reglene i forskriften

Problemene knyttet til utformingen av reglene i forskriften går hovedsakelig ut på at reglene på visse punkter er uklart utformet.

Fremstillingen har gitt flere eksempler på dette. Det kan her blant annet vises til § 1-4 annet og tredje ledd som henholdsvis regulerer utstrekningen av forhandleres mottaksplikt og forhandlere uten fast forretningssted sin plikt til å etablere mottakssystem, se oppgavens punkt 6.3.3. Videre er også § 1-10 siste ledd om ansvaret for sammensatte produkter uklar, se oppgavens punkt 5.3. Utformingen av formålsbestemmelsen i § 1-2 og de motstridende utsagnene der om gjenvinning er også problematisk, se oppgavens punkt 4.3. Bestemmelsen i § 1-14 om returselskapers plikter til henting og mottak av EE-avfall er også vanskelig og uklart formulert, jf. oppgavens punkt 8.2.

I flere relasjoner skaper de uklare reglene konflikter mellom aktørene. Konfliktene oppstår etter min mening ofte på grunn av usikkerhet rundt rekkevidden av aktørenes plikter og oppgaver i ordningen. Det er særlig på to punkter hvor uklar rekkevidde av pliktene har ført til konflikter i praksis:

- Returselskapers plikt til innsamling
- Produsenters finansieringsplikt

Hva gjelder *returselskapers plikt til innsamling* har fremstillingen, særlig i punkt 8.2.2, vist at det i praksis har vært problemer med hentestopp fordi returselskapene ikke henter EE-avfallet de er pålagt å hente hos forhandlere og kommuner. Det er sannsynligvis flere grunner til dette problemet, men som jeg antydte i punkt 8.2.2 er nok utformingen av returselskapers henteplikt, systemet for kommunikasjon og koordinering mellom aktørene og manglende registrering og informasjon om hvor mye selskapene har hentet, tre viktige grunner til at problemet har oppstått.

Utformingen av henteplikten gir returselskapene mulighet til å underoppfylle plikten uten at dette får noen større konsekvenser.³⁸⁵ Det er kanskje ikke mulig å utforme henteplikten slik at man unngår dette problemet. I utgangspunktet virker det heller ikke praktisk eller effektivt at alle returselskap henter EE-avfall over hele landet hele tiden. For å avbøte dette problemet synes det derfor som at å opprette et clearingsystem er den beste løsningen.³⁸⁶ En slik løsning ville også nødvendiggjøre kontroll med hvor mye de forskjellige selskapene henter til enhver tid.

Avgrensningen av produsenters finansieringsplikt er et svært viktig tema for returordningen. Som vist i punkt 5.4 skal produsenter betale for utføringen av alle plikter som returselskaper er pålagt gjennom forskriften. Produsentene skal også betale for kommuner og forhandleres utgifter til innsamling og behandling av EE-avfall som knytter seg til videre innsamling og behandling av avfallet *etter* at avfallet er mottatt fra sluttbruker.³⁸⁷ Den nærmere avgrensningen av hvilke utgifter som knytter seg til mottak fra sluttbruker og hvilke utgifter som knytter seg til videre innsamling og behandling av EE-avfallet må vurderes konkret, og er grunnlag for konflikter mellom aktørene. Dersom produsenter ikke gis ansvar for å betale også for innsamling av EE-avfall fra sluttbrukere er det, slik jeg ser det, nødvendig med en nærmere avklaring av hvilke utgifter som skal dekkes av produsentenes finansieringsplikt, og hvilke som ikke skal det.

9.2.2 Problemer relatert til forholdet mellom avfallsforskriften og WEEE-direktivet

Det er to typer problemer knyttet til forholdet mellom avfallsforskriften kapittel 1 og WEEE-direktivet.

Den første problemgruppen knytter seg til regler i forskriften hvor den underliggende EØS-forpliktelsen ikke reflekteres på en tilfredsstillende måte. Dette problemet har kommet frem flere steder i fremstillingen:

³⁸⁵ Se oppgavens punkt 8.2.2.

³⁸⁶ Se punkt 8.2.2.

³⁸⁷ Se oppgavens punkt 5.4.

- Ved utformingen av produsenters finansieringsplikt i § 1-10 opp mot art. 8(1), se oppgavens punkt 5.4.
- Ved definisjonen av produsent og forhandler i henholdsvis §§ 1-3 bokstav g og f og art. 3(1) bokstav i og j, se oppgavens punkt 5.2 og 6.2.
- Ved innholdet i "tilstrekkelig tilbud" i § 1-7 sammenholdt med art. 5(2) bokstav a, se oppgavens punkt 7.2.2.

Det er uheldig at bestemmelsene i forskriften ikke gir uttrykk for den underliggende forpliktelsen i WEEE-direktivet, og det vanskeliggjør borgernes mulighet til å sette seg inn i rettstilstanden på området. Forskjellene mellom forskriften og direktivet kan også være problematiske opp mot klarhetskravet som EU-domstolen har oppstilt ved gjennomføring av EU-rett i medlemsstatene. Dette gjelder også i EØS.³⁸⁸ På disse punktene bør det slik jeg ser det vurderes å gjøre om på regelen i forskriften slik at den bedre gir uttrykk for kravene som stilles i WEEE-direktivet.

Den andre problemgruppen består av bestemmelser i forskriften som mangelfullt gjennomfører direktivets regler. Denne problemstillingen har oppstått to ganger i løpet av fremstillingen:

- Avveiningen av om gjenvinning eller ombruk er "berettiget" i § 1-18 bokstav c står i strid med WEEE-direktivet art. 7 jf. fortalens avsnitt 18, se oppgavens punkt 8.3.2.
- De forskjellige definisjonene av husholdningsavfall i direktivet og forskriften fører til at bestemmelsen i § 1-7 om at kommuner kan ta vederlag for å ta imot næringsavfall er i strid med direktivet art. 5(2) bokstav a for visse typer avfall, se oppgavens punkt 4.2.2.

Disse bestemmelsene må endres slik at de gjennomfører direktivet korrekt. Når det gjelder det siste punktet om husholdningsavfall kan dette gjøres på to måter. Det enkleste er å ha samme definisjon på husholdningsavfall i forskriften som i direktivet. Men hvis man ønsker å beholde dagens definisjon, må man sørge for at alle materielle bestemmelser i forskriften gir et like godt beskyttelsesnivå for næringsavfall som direktivet gir for husholdningsavfall.

³⁸⁸ Se oppgavens punkt 2.4.

9.3 Oppnår vi formålene med utvidet produsentansvar?

Spørsmålet som skal behandles i dette punktet er om reguleringen av EE-avfall bidrar til å oppfylle prinsippet om utvidet produsentansvar, og om den fremmer prinsippets formål på en god måte.

Fremstillingen har vist at produsenter har en tilbaketrukket rolle i returordningen, spesielt hva gjelder fysisk ansvar. Det fysiske ansvaret for returordningen er lagt på returselskap, kommuner og forhandlere. Returselskapene utfører sine plikter på vegne av produsentene. Dette gjør at selv om produsentene indirekte kan sies å ilegges ansvar gjennom returselskapene, blir deres rolle mindre fremtredende. Særlig problematisk er at kommuner og forhandlere er gitt så mye ansvar for selve innsamlingen av EE-avfall fra sluttbrukere. I stedet for å gi ansvaret for innsamling fra sluttbruker til produsenter (eller returselskap) har man gitt dette ansvaret til andre aktører. Kommuner har endatil fått et overordnet ansvar for å sørge for at mottakstilbudet er "tilstrekkelig".³⁸⁹

Hva angår det økonomiske ansvaret har produsentene, gjennom sin plikt til medlemskap i et returselskap, blitt ilagt et visst ansvar for returordningen. Det økonomiske ansvaret gjelder likevel ikke fullt ut. Utgifter knyttet til mottak av EE-avfall fra sluttbrukere må kommuner og forhandlere selv stå for. Disse utgiftene er til dels ganske store. Verken kommuner eller forhandlere har mulighet til å ta seg betalt fra sluttbrukerne for å finansiere mottaket,³⁹⁰ og de har heller ikke samme muligheter som produsenter til å pulverisere kostnaden, noe produsenter kan gjøre ved å øke prisen på produktene.

Verken det faktum at kommuner og forhandlere er ilagt så stort ansvar for innsamling eller at produsenter kun betaler for deler av avfallshåndteringen er i tråd med prinsippet om utvidet produsentansvar. Selv om produsentene er ilagt et visst økonomisk ansvar for returordningen er det derfor grunn til å si at produsenter burde blitt holdt ansvarlig i mye større grad enn i dag, hvis prinsippet om utvidet produsentansvar skal gjelde fullt ut.

³⁸⁹ Se § 1-7 og oppgavens punkt 7.2.2.

³⁹⁰ Se §§ 1-7 og 1-4.

Her er det interessant å sammenligne den norske returordningen med den man har opprettet i Sverige. Returordningen for EE-avfall i Sverige er regulert i Förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.³⁹¹ I Sverige er alt ansvar for EE-avfall i returordningen lagt på produsentene, både fysisk og økonomisk.³⁹² Produsentene i Sverige skal altså, i motsetning fra i Norge, betale for alt av innsamling, også fra sluttbruker. Produsentene er videre ansvarlige for å sørge for at det finnes "ett eller flera lämpliga innsamlingssystem",³⁹³ og at det er mulighet til å levere fra seg EE-avfall på et "enkelt og ändamålsenligt sätt"³⁹⁴ og at transport, behandling, gjenbruk og gjenvinning skjer på en måte som er "godtagbart från miljösynspunkt".³⁹⁵ I tillegg til dette er produsentene ansvarlige for å sørge for riktig merking av produktene sine,³⁹⁶ ha og gi informasjon om produktene³⁹⁷ og om hvor mye som er samlet inn og behandlet,³⁹⁸ avsette finansielle reserver for returordningen³⁹⁹ og å koordinere sine innsamlingstiltak med kommunene.⁴⁰⁰ Særlig dette siste er interessant. I motsetning til i Norge der man har kompliserte regler for hvem som skal kontakte hvem og der kommunene er pliktige til å utføre visse oppgaver i forbindelse med innsamlingen, er det i Sverige produsentene som må tilpasse seg kommunene og sørge for at deres løsninger fungerer godt sammen med kommunens ordninger.

³⁹¹ Se SFS 2005:209.

³⁹² Se SFS 2005:209 §§ 12-14.

³⁹³ Se SFS 2005:209 § 16 første ledd, første punkt. Nærmere krav for hva som er et "lämpligt" innsamlingssystem gis i § 17.

³⁹⁴ Se SFS 2005:209 § 16 første ledd, annet punkt.

³⁹⁵ Se SFS 2005:209 § 16 første ledd, tredje punkt.

³⁹⁶ Se SFS 2005:209 § 11.

³⁹⁷ Se SFS 2005:209 §§9-10.

³⁹⁸ Se SFS 2005:209 §§ 19-22.

³⁹⁹ Se SFS 2005:209 § 18.

⁴⁰⁰ Se SFS 2005:209 § 23-25.

Utover produsentene er det få andre aktører som er ilagt plikter i den svenske ordningen. *Kommunene* har ansvar for å informere innbyggere om hvordan og hvor de skal levere avfallet sitt.⁴⁰¹ *Naturvårdsverket* har administrativt ansvar for kontroll og håndhevelse.⁴⁰²

I praksis har produsentene opprettet selskap for å ivareta sine forpliktelser etter lovgivningen. Dette gjør at ordningen rent faktisk blir mer lik den norske ordningen med returselskap. Forskjellene er likevel fremtredende. Som man kan se av fremstillingen over er produsentene i hovedfokus i den svenske ordningen. Reglene er enkle, og det er få aktører. Dette er ganske annerledes fra den kompliserte og detaljerte ansvarsdeling mellom flere aktører som vi finner i Norge. Den mer prinsipielle ansvarliggjøringen av produsentene er også bedre ivaretatt i Sverige ved at alt ansvar er lagt på dem. Viktig her er spesielt det faktum at produsentene er ilagt ansvar for å opprette egne systemer for innsamling, og at produsentene er gjort økonomisk ansvarlige for hele ordningen, også innsamlingen.

Ansvarliggjøringen av produsenter kommer også tydelig fram i förordningens formålsbestemmelse i § 1. Her legges det tydelig mer vekt på prinsippet om utvidet produsentansvar og de formål dette har, enn det vi ser i den norske forskriften:

"Syftet med denna förordning är att elektriska och elektroniska produkter skall utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs och, i fråga om det avfall som ändå uppkommer, att

1. producenter skall tillhandahålla system för insamling av avfallet,
2. produkterna kan återanvändas eller återvinnas, och
3. de mål som anges i bilaga 3 till denna förordning nås."⁴⁰³

⁴⁰¹ Se SFS 2005:209 § 21.

⁴⁰² Se SFS 2005:209 §§ 10, 26, 27 og 28.

⁴⁰³ Se SFS 2005:209 § 1.

Et interessant poeng er at en regulering som er mer tro mot prinsippet om utvidet produsentansvar vil løse enkelte av de problemene med returordningen som jeg har behandlet i punkt 9.2.1. En stor del av problemene i ordningen knytter seg til den kompliserte og detaljerte ansvarsdelingen mellom aktørene i ordningen. Jeg tenker da særlig på delingen av det finansielle ansvaret, og delingen og utformingen av pliktene til henting og organisering av EE-avfallet. Hadde man fulgt prinsippet om utvidet produsentansvar og sagt at produsentene for det første er ansvarlige for å betale for hele returordningen og for det andre ansvarlige for å sørge for innsamling og mottak av EE-avfall, ville man unektelig ha fått en enklere deling av ansvar i ordningen. Dette vil sannsynligvis senke konfliktnivået mellom aktørene. Ved å gjøre dette ville man også i større grad fått oppfylt målene med utvidet produsentansvar. Man ville for det første ha oppnådd en total overføring av det økonomiske ansvaret for avfallshåndteringen fra det offentlige til produsentene. Samtidig ville man skapt sterkere og tydeligere insentiver for produsentene til å lage mer miljøvennlige produkter ved at de i større grad må ta ansvar selv.

9.4 Avsluttende betraktninger

Fremstillingen har vist at reguleringen av EE-avfall i hovedsak fungerer godt. Det samles inn og behandles mye EE-avfall i Norge sammenlignet med andre land. Returordningen har også medført at produsenter er ilagt et større ansvar for avfallshåndteringen enn de hadde tidligere. Hvilke endringer dette har ført til for hvordan produsenter lager produktene sine er uklart, men det er rimelig å legge til grunn at den økte bevisstgjøringen og de økonomiske insentivene som kostnadene ved avfallshåndteringen medfører, har hatt en viss positiv effekt i form av utforming og produksjon av mer miljøvennlige produkter.

I avfalls- og produktlovgivning i EU fokuseres det nå på det man kaller *IPP – Integrated Product Policy*. Målet med IPP er å se alle virkemidler som kan påvirke et produkts livssyklus i sammenheng for å på denne måten skape en helhetlig strategi for å redusere miljøeffektene av produkter "from the mining of raw materials to production, distribution, use, and waste management".⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ Se COM(2001) 68 final på side 5.

I EUs *Green Paper on Integrated Product Policy* står at "IPP focuses on those decision points which strongly influence the life cycle environmental impacts of products and which offer potential for improvement, notably *eco-design of products, informed consumer choice, the polluter pays principle in product prices*. It also promotes instruments and tools which target *the whole life cycle of products*"(min utheving).⁴⁰⁵

IPP representerer derfor et nytt og mer helhetlig fokus på de forskjellige stadiene av et produkts liv for å oppnå en bærekraftig utvikling. Når avfallshåndtering på denne måten sees i sammenheng med annen produktregulering som søker å oppnå de samme målene, kan man få bedre resultater enn ved å bare fokusere på avfallsstadiet av produktets livssyklus. Dette gjør likevel ikke at avfallshåndtering av produktene blir mindre viktig, og regulering av avfall generelt og egne avfallsgrupper som EE-avfall, vil være en viktig del av nye og mer helhetlige strategier for å minske miljøeffektene av produkters livssyklus.

⁴⁰⁵ Se COM(2001) 68 final på side 5.

10 Kilderegister

Lover

- 1976 *Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11. juni 1976 nr. 79*
- 1981 *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr. 6*
- 1992 *Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27. november 1992 nr. 109*
- 1993 *Lov om endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 11. juni 1993 nr. 107*
- 2003 *Lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 11. april 2003 nr. 23*

Forskrifter

- 1998 *Forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-forskriften) av 16. mars nr. 197*
- 2004 *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 930*
- 2005 *Forskrift om endring i forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) av 2. mai 2005 nr. 406*

Forarbeider

Norges offentlige utredninger

NOU 1990:28 *Avfallsminimering og gjenvinning*

NOU 2002:19 *Avfallsforebygging. En visjon om livskvalitet, forbrukerbevissthet og kretsløpstenkning*

NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp. nr. 51 (1974-75) *Lov om produktkontroll*

Ot.prp. nr.11 (1979-80) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)*

Ot.prp. nr.66 (1992-93) *Om lov om endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*

Ot.prp. nr. 87 (2001-02) *Om lov om endring i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*

Norsk rettspraksis

Rt. 2000 s. 1811 *Finanger I*

EU-direktiver og forordninger

TFEU	<i>Consolidated version of the Treaty of the functioning of the European Union (TFEU) 2010/C 83/47</i>
Dir. 75/442/EEC	<i>Council Directive of 15 July 1975 on waste</i>
Dir. 1999/31/EC	<i>Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste</i>
Dir. 94/62/EC	<i>European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste</i>
Dir. 96/59/EC	<i>Council Directive 96/59/EC of 16 September 1996 on the disposal of polychlorinated biphenyls and polychlorinated terphenyls (PCB/PCT)</i>
Dir. 2000/53/EC	<i>Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles</i>
Dir. 2000/76/EC	<i>Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste</i>
Dir. 2002/95/EC	<i>Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment</i>
Dir. 2002/96/EC	<i>Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)</i>
Reg.1013/2006	<i>Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste</i>

- Dir. 2006/66/EC *Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC*
- Dir. 2008/98/EC *Directive 2008/98/EC of the European parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives*
- Dir. 2009/125/EC *Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products*
- Dir. 2011/65/EC *Directive 2011/65/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment*
- Dir. 2012/19/EC *Directive 2012/19/EU of the European parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)*

EU-forarbejder

- SEC (2008) 2933 *Commission staff working paper accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast) Impact Assessment*
- 7906/11 ADD1 *Draft statement of the Council's reasons*
- COM (2008) 810 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE)*

A7-0229/2010 *Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast)*

A7-0334/2011 *Draft European Parliament Legislative Resolution on the position of the Council at first reading with a view to the adoption of a directive of the European Parliament and of the Council on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (Recast)*

Utenlandsk lovgivning

SFS 2005:209 *Förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter av 14. april 2005 [Sverige]*

Utenlandske forbarbeider

SOU 2012:56 *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. Stockholm, 2012*

Utenlandske dommer

Sak E-4/01, Karl K. Karlsson mot Island, EFTA Court, 2002 s. 248

Case 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA vs. Ministry of Health, European Court Reports 1982 Page 03415

Juridisk litteratur

Arnesen, Finn og Are Stenvik, *Internasjonalisering og juridisk metode – særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett*, (Oslo 2009)

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5 utgave (Oslo 2012)

Craig, Paul and Gráinne De Búrca, *EU Law – Text cases and materials*, 5. utgave, (Oxford 2011)

Eckhoff, Torstein *Rettskildelære*, 5 utg. ved Jan E. Helgesen (Oslo 2001)

Ezroj, Aaron, *Extended Producer Responsibility Programs in the European Union: In Search of the Optimal Legal Basis*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 199, 2008-2009. <http://heinonline.org> [Sisert 4. februar 2013]

Fishbein, Bette, John R. Ehrenfeld og John E. Young, *Extended Producer Responsibility: A Materials Policy for the 21st Century*, 2000 <http://www.informinc.org/reportpdfs/wp/EPREntire.pdf> [Sisert 3. mars 2013]

Fleischer, Carl August, *Rettskilder og juridisk metode* (Oslo 1998)

Fredriksen, Halvard Haukeland, *EU/EØS-rett i norske domstoler* (Oslo 2011)

Kjønstad, Asbjørn, *Reelle hensyn som rettskilde*, inntatt i Festskrift til Carl August Fleischer, "dog Fred er ej det Bedste", (Oslo 2006)

Kroepelien, Knut F., *Extended Producer Responsibility – New Legal Structures for Improved Ecological Self-Organization in Europe?*, Review of European, Comparative & International Environmental Law, Volume 9 Issue 2, pages 165-177, juli 2000 (Blackwell 2000)

Krämer, Ludwig, *EU Environmental Law*, 7. utgave (London 2011)

Lindhqvist, Thomas, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production – Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Doctoral Dissertation, IIIIEE Dissertations 2000:2 (Lund 2000)

Lindhqvist, Thomas og Karl Lidgren (1990) *Modeller för förlängt producentansvar. Rapport över förstudien: Producentens ansvar för den tillverkade varan från färdig product til återvinning/slutligt omhändertagande*. Inntatt i *Från vaggan till graven – sex studier av varors miljöpåverkan*, Ds 1991:9 (Stockholm 1991)

Sachs, Noah, *Planning the funeral at the birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States*, Harvard Environmental Law Review; 2006, Vol. 30 Issue 1, p51. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=926865 [Sitert 3. mars 2013]

Toffel, Michael W., *The Growing Strategic Importance of End-of-Life Product Management*, California Management Review volume 45 number 3, 2003. http://www.academia.edu/1799560/The_Growing_Strategic_Importance_of_End-of-Life_Product_Management [Sitert 5. mars 2013]

Tojo, Naoko, *EPR Programmes: Individual versus Collective Responsibility. Exploring various forms of implementation and their implication to design change*, The international institute for Industrial Environmental Economics, IIIIEE Reports 2003:8, Lund, 2003. http://cleanproduction.org/library/EPR_dvd/EPR_IndivVersusCollective2003.pdf [Sitert 5. mars 2013]

Tojo, Naoko, *Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change - Utopia or Reality?* Doctoral Dissertation, IIIIEE Dissertations 2004:2 (Lund 2004)

Van Rossem, Chris, Naoko Tojo og Thomas Lindhqvist, *Lost in transposition? A study of the implementation of Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive*, Report commissioned by Greenpeace International, Friends of the Earth and the European

Environmental Bureau (EEB) 2006.
<http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2006/10/lost-in-transposition.pdf> [Sitert 3. mars 2013]

Annet

- SFT (2004) *Implementering av EU-direktiv om EE-avfall (2002/96) i norsk rett. Revisjon av norsk forskrift om EE-avfall. Forslag til revidert forskrift med begrunnelse og konsekvensutredning*, Statens forurensingstilsyn (Oslo 2004) Tilgjengelig på:
http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/eeforskrift_endringsforslag140404.pdf [Sist besøkt 29.05.13]
- Hjellnes (2008) *Kartlegging av produsentansvarsordningene - Kartlegging våren 2008*, Hjellnes Consult (Oslo 2008)Tilgjengelig på:
http://avfallnorge.web123.no/article_docs/Sluttrapport%20produsentansvarsordningene%20-%20endelig%20versjon.pdf [Sist besøkt 29.05.13]
- SEC (89) 934 *A Community strategy for waste management*
- COM (96) 399 *Communication from the Commission on the review of the Community Strategy for Waste Management*
- COM (2001) 68 *Green Paper on Integrated Product Policy*
- COM (2005) 666 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*

- COM (2011) 571 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Roadmap to a Resource Efficient Europe*
- OECD *Extended Producer Responsibility - A guidance manual for governments*
(OECD 2001)
- St.meld. nr. 26 (2006-07) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets tilstand*
- St. meld. nr. 44 (1991-92) *Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling*
- Bransjeavtale (1998) *Avtale om reduksjon, innsamling og behandling av avfall fra elektriske og elektroniske produkter av 16. mars 1998 mellom Miljøverndepartementet og en rekke bransjeaktører i EE-bransjen*

Internettssider

- Offentlig elektronisk nettjournal <http://www.oep.no/>
- EE-registerets hjemmeside <http://www.eeregisteret.no/>
- Avfall Norge sine hjemmesider <http://www.avfallnorge.no/>
- Elretur AS sine hjemmesider <http://www.elretur.no/>

11 Vedlegg 1: Utdrag fra avfallsforskriften kapittel 1

I. Innledende bestemmelser

§ 1-2. Formål

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å redusere de miljøproblemer EE-produkter forårsaker når de ender som avfall. Dette skal skje gjennom separat innsamling, utsortering og behandling av materialer og komponenter som er farlig avfall, og høy grad av gjenvinning av øvrige deler av avfallet. Bestemmelsene skal sikre at slikt avfall gjenvinnes der det etter en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold er berettiget.

§ 1-3. Definisjoner

I dette kapitlet menes med:

- a) EE-produkter; produkter og komponenter som er avhengige av elektrisk strøm eller elektromagnetiske felt for korrekt funksjon, samt utrustning for generering, overføring, fordeling og måling av disse strømmen og felt, herunder omfattes de deler som er nødvendige for avkjøling, oppvarming, beskyttelse m.m. av de elektriske eller elektroniske delene. Klima- og forurensningsdirektoratet eller den Miljøverndepartementet bemyndiger avgjør i tvilstilfelle hvilke produkter som skal anses som EE-produkter.
- b) EE-avfall; kasserte EE-produkter.
- c) Husholdningsavfall; avfall fra private husholdninger, herunder større gjenstander som inventar og lignende jf. forurensningsloven § 27
- d) Næringsavfall; avfall fra offentlige og private virksomheter og institusjoner jf. forurensningsloven § 27.
- e) Gjenvinning; nyttiggjøring av EE-avfall i form av ombruk, materialgjenvinning eller energiutnyttelse.
- f) Forhandler; enhver som ervervsmessig omsetter nye eller brukte EE-produkter. Dette omfatter også all omsetning av EE-produkt utenfor fast forretningssted, herunder postordresalg og netthandel.
- g) Produsent; enhver som ervervsmessig importerer eller i Norge produserer EE-produkter til det norske markedet.
- j) Returselskap; en virksomhet som påtar seg å oppfylle plikter etter denne forskrift for en eller flere produsenter, og som er registrert og godkjent i henhold til § 1-13.

- k) Kollektivt finansiert returselskap; returselskap der en eller flere produsenter finansierer avfallshåndtering i forhold til sin markedsandel av EE-produkter og mengde oppstått EE-avfall samme år.
- l) Individuelt finansiert returselskap; returselskap der en eller flere produsenter finansierer avfallshåndtering av sine egne produkter.

II. Plikter for forhandler

§ 1-4. Plikt til å ta imot EE-avfall

Forhandler skal ta EE-avfall som er husholdningsavfall vederlagsfritt i retur i butikklokale eller på tilsvarende sted i umiddelbar nærhet av dette. Forhandler skal også ta imot EE-avfall som er næringsavfall vederlagsfritt ved nykjøp av tilsvarende mengde EE-produkter.

Mottaksplikten er begrenset til tilsvarende produkter som forhandleren omsetter eller tidligere har omsatt, men er ikke begrenset til merke eller fabrikat. Med tilsvarende produkter menes produkter som tilhører samme produktspekter og har samme funksjon som de som selges på innleveringstidspunktet. Mottaksplikten gjelder uavhengig av salgsvolum eller salgsperiode, og i ett år etter at siste tilsvarende EE-produkt er solgt.

Når EE-produkter omsettes og/ eller leveres utenfor butikklokale, herunder ved postordresalg og netthandel, skal forhandler etablere et effektivt system for forsendelse og mottak av tilsvarende mengder EE-avfall. Forhandler skal ta i mot EE-avfallet vederlagsfritt, men kan ta seg betalt for kostnader direkte forbundet med forsendelse av EE-avfall. Prisen for forsendelse må ikke overstige det beløp forhandler krever ved forsendelse av tilsvarende mengde solgte EE-produkter.

§ 1-5. Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall

Forhandler skal sørge for at EE-avfall som er mottatt sorteres fra øvrig avfall og oppbevares på egnet sted. Oppbevaringen skal ikke innebære fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr. Muligheten for ombruk, gjenvinning og utsortering av komponenter i EE-avfallet skal ikke reduseres.

Forhandler skal oppbevare mottatt EE-avfall til det blir hentet av godkjent returselskap. Dersom EE-avfallet ikke blir hentet, skal forhandler selv ta kontakt med et returselskap for å organisere henting. Returselskap kan kreve at forhandler transporterer EE-avfall for overlevering på egnet sted i rimelig avstand fra det sted der forhandler mottar avfallet.

III. Plikter for kommunen

§ 1-7. Plikt til å ta imot EE-avfall

Kommunen skal sørge for at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud for mottak av EE-avfall. Kommunen skal vederlagsfritt ta imot husholdningsavfall. Kommunen skal også ta imot EE-avfall som er næringsavfall, men kan kreve vederlag for mottaks- og lagringskostnader.

§ 1-8. Plikt til å sørge for sortering, oppbevaring og videresending av EE-avfall

Kommunen skal sørge for at EE-avfall sorteres fra øvrig avfall og oppbevares på egnet sted. Oppbevaringen skal ikke innebære fare for forurensning eller skade på mennesker eller dyr. Muligheten for ombruk, gjenvinning og utsortering av komponenter i EE-avfallet skal ikke reduseres.

Kommunen skal oppbevare mottatt EE-avfall til det blir hentet av godkjent returselskap. Dersom EE-avfallet ikke blir hentet, skal kommunen selv ta kontakt med et returselskap for å organisere henting.

IV. Plikter for produsent

§ 1-10. Krav om medlemskap i returselskap

Produsent skal finansiere innsamling, sortering, ombruk, gjenvinning, disponering og annen behandling av EE-avfall gjennom medlemskap i et kollektivt eller individuelt finansiert returselskap som er godkjent av Klima- og forurensningsdirektoratet jf. § 1-13. Som medlemskap regnes at produsenten inngår avtale om kjøp av tjenester fra et godkjent returselskap eller at produsenten selv driver et godkjent returselskap.

Medlemskapet skal dekke de kategorier EE-produkter som produsenten importerer eller produserer i Norge. Miljøverndepartementet, eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, fastsetter kategorier av EE-produkter i vedlegg 1 til dette kapitlet.

Plikten til å være medlem i godkjent returselskap gjelder produsenter av både komponenter og selvstendige produkter som er EE-produkt. Dersom komponenter som er EE-produkter inngår i et

sammensatt EE-produkt, skal returselskap til sammen sørge for at forpliktelsene knyttet til hele EE-produktet blir dekket.

V. Plikter for returselskap

§ 1-13. Krav om registrering og godkjenning av returselskap

Returselskap skal registreres som egen enhet i samsvar med lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret.

Returselskap skal være godkjent av Klima- og forurensningsdirektoratet.

For å bli godkjent må returselskap dokumentere ovenfor Klima- og forurensningsdirektoratet at de oppfyller kriteriene i vedlegg 2 del C til dette kapitlet. Dette skal dokumenteres gjennom sertifisering av et sertifiseringsorgan i henhold til vedlegg 2. Returselskapet skal dekke alle kostnader i forbindelse med sertifisering og periodiske revisjoner.

Klima- og forurensningsdirektoratet kan trekke et returselskaps godkjenning dersom krav i vedlegg 2 til dette kapitlet ikke oppfylles. Ved tilbaketrekking av godkjenning skal returselskap behandle allerede mottatt EE-avfall i henhold til kriteriene i dette vedleggs del C. Individuelt finansiert returselskap skal benytte utbetalt finansiell garanti til restbehandlingen. Kollektivt finansiert returselskap skal benytte finansiell reserve avsatt i samsvar med § 1-14 e).

Miljøverndepartementet, eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, fastsetter i vedlegg 2 til dette kapitlet krav til sertifiseringsorgan, regler og kriterier for sertifisering, samt regler for tilbaketrekking av sertifikat.

§ 1-14. Kollektivt finansierte returselskapers plikt til henting og mottak av EE-avfall

Kollektivt finansierte returselskaper skal;

- a) sørge for vederlagsfri henting av EE-avfall fra forhandlere og kommuner, og i nødvendig utstrekning ta kontakt med kommuner og forhandlere for å organisere henting,
- b) ta imot EE-avfall vederlagsfritt fra virksomheter som driver innsamling av avfall forutsatt at EE-avfallet sorteres, oppbevares og videresendes på en forsvarlig måte slik at det er egnet for videre håndtering i tråd med reglene i § 1-18,
- c) hente og motta EE-avfall i tilsvarende geografiske områder av landet hvor medlemmenes EE-produkter blir eller tidligere har blitt omsatt eller levert, uavhengig av de kasserte produktenes merke eller fabrikk,
- d) sørge for at innsamlet EE-avfall blir behandlet i samsvar med pliktene i § 1-18,
- e) til enhver tid ha finansielle reserver som sikrer at selskapet kan oppfylle forpliktelsene i dette kapittel for sine medlemmer.

Returselskapet skal hente og motta en andel av totalt innsamlet mengde EE-avfall som tilsvarer medlemmenes andel av total varetilførsel i det samme geografiske området. Varetilførsel beregnes på bakgrunn av import- og eksportdata fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Hente- og mottakplikten gjelder for hver produktgruppe, jf. vedlegg 1 til dette kapitlet.

Returselskap kan kreve at forhandlere transporterer EE-avfall for overlevering på egnet sted i rimelig avstand fra det punkt der avfallet ble mottatt.

§ 1-18. Plikt til å sørge for sortering, transport, ombruk, gjenvinning og annen forsvarlig behandling av EE-avfall

Returselskap skal sørge for at;

- a) EE-avfall transporteres, behandles og disponeres av aktører som har de nødvendige tillatelser og for øvrig i tråd med gjeldende regelverk,
- b) materialer og komponenter i EE-avfallet som er farlig avfall i henhold til kapittel 11 om farlig avfall sorteres ut og håndteres i godkjent behandlingsanlegg,
- c) øvrige materialer og komponenter i avfallet ombrukes og gjenvinnes der dette ut i fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold er berettiget. Dette skal skje med utgangspunkt i de beste tilgjengelige teknikker for behandling og gjenvinning, og slik at ombruk av komplette EE-produkter prioriteres,
- d) behandlingen av EE-avfallet minst omfatter uttak av alle væsker og for øvrig selektiv behandling og lagring i samsvar med vedlegg 2 til dette kapitlet,
- e) gjenvinningsmål i vedlegg 2 til dette kapitlet oppfylles, og at det holdes regnskap over mengder og typer EE-avfall inn og ut av behandlingsanlegg, samt fordeling på videre disponering, og at disse dataene blir innhentet til returselskapet,
- f) alle deres oppdragstakere oppfylder kravene i denne bestemmelsen, og at dette vil kunne stadfestes av et sertifiseringsorgan.

12 Vedlegg 2: Utdrag fra WEEE-direktivet 2002/96/EC

Utdrag fra fortalen til WEEE-direktivet av 2002

(9) The provisions of this Directive should apply to products and producers irrespective of the selling technique, including distance and electronic selling. In this connection the obligations of producers and distributors using distance and electronic selling channels should, as far as is practicable, take the same form and should be enforced in the same way in order to avoid other distribution channels having to bear the costs of the provisions of this Directive concerning WEEE for which the equipment was sold by distant or electronic selling.

(12) The establishment, by this Directive, of producer responsibility is one of the means of encouraging the design and production of electrical and electronic equipment which take into full account and facilitate their repair, possible upgrading, reuse, disassembly and recycling.

(14) Member States should encourage the design and production of electrical and electronic equipment which take into account and facilitate dismantling and recovery, in particular the re-use and recycling of WEEE, their components and materials. Producers should not prevent, through specific design features or manufacturing processes, WEEE from being reused, unless such specific design features or manufacturing processes present overriding advantages, for example with regard to the protection of the environment and/or safety requirements.

(15) Separate collection is the precondition to ensure specific treatment and recycling of WEEE and is necessary to achieve the chosen level of protection of human health and the environment in the Community. Consumers have to actively contribute to the success of such collection and should be encouraged to return WEEE. For this purpose, convenient facilities should be set up for the return of WEEE, including public collection points, where private households should be able to return their waste at least free of charge.

(16) In order to attain the chosen level of protection and harmonised environmental objectives of the Community, Member States should adopt appropriate measures to minimise the disposal of WEEE as unsorted municipal waste and to achieve a high level of separate collection of WEEE. In order to ensure that Member States strive to set up efficient collection schemes, they should be required to achieve a high level of collection of WEEE from private households.

(18) Where appropriate, priority should be given to the reuse of WEEE and its components, subassemblies and consumables. Where reuse is not preferable, all WEEE collected separately should be

sent for recovery, in the course of which a high level of recycling and recovery should be achieved. In addition, producers should be encouraged to integrate recycled material in new equipment.

(19) Basic principles with regard to the financing of WEEE management have to be set at Community level and financing schemes have to contribute to high collection rates as well as to the implementation of the principle of producer responsibility.

(20) Users of electrical and electronic equipment from private households should have the possibility of returning WEEE at least free of charge. Producers should therefore finance collection from collection facilities, and the treatment, recovery and disposal of WEEE. In order to give maximum effect to the concept of producer responsibility, each producer should be responsible for financing the management of the waste from his own products. The producer should be able to choose to fulfil this obligation either individually or by joining a collective scheme. Each producer should, when placing a product on the market, provide a financial guarantee to prevent costs for the management of WEEE from orphan products from falling on society or the remaining producers. The responsibility for the financing of the management of historical waste should be shared by all existing producers in collective financing schemes to which all producers, existing on the market when the costs occur, contribute proportionately. Collective financing schemes should not have the effect of excluding niche and low-volume producers, importers and new entrants. For a transitional period, producers should be allowed to show purchasers, on a voluntary basis at the time of sale of new products, the costs of collecting, treating and disposing in an environmentally sound way of historical waste. Producers making use of this provision should ensure that the costs mentioned do not exceed the actual costs incurred.

Utdrag fra enkelte bestemmelser i WEEE-direktivet:

Article 1 Objectives

The purpose of this Directive is, as a first priority, the prevention of waste electrical and electronic equipment (WEEE), and in addition, the reuse, recycling and other forms of recovery of such wastes so as to reduce the disposal of waste. It also seeks to improve the environmental performance of all operators involved in the life cycle of electrical and electronic equipment, e.g. producers, distributors and consumers and in particular those operators directly involved in the treatment of waste electrical and electronic equipment.

Article 3 Definitions

For the purposes of this Directive, the following definitions shall apply:

[...]

(i) "producer" means any person who, irrespective of the selling technique used, including by means of distance communication in accordance with Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts(12):

(i) manufactures and sells electrical and electronic equipment under his own brand,

(ii) resells under his own brand equipment produced by other suppliers, a reseller not being regarded as the "producer" if the brand of the producer appears on the equipment, as provided for in subpoint (i), or

(iii) imports or exports electrical and electronic equipment on a professional basis into a Member State.

Whoever exclusively provides financing under or pursuant to any finance agreement shall not be deemed a "producer" unless he also acts as a producer within the meaning of subpoints (i) to (iii);

(j) "distributor" means any person who provides electrical or electronic equipment on a commercial basis to the party who is going to use it;

(k) "WEEE from private households" means WEEE which comes from private households and from commercial, industrial, institutional and other sources which, because of its nature and quantity, is similar to that from private households;

[...]

Article 5 Separate collection

(1) Member States shall adopt appropriate measures in order to minimise the disposal of WEEE as unsorted municipal waste and to achieve a high level of separate collection of WEEE.

(2) For WEEE from private households, Member States shall ensure that by the 13 August 2005:

(a) systems are set up allowing final holders and distributors to return such waste at least free of charge. Member States shall ensure the availability and accessibility of the necessary collection facilities, taking into account in particular the population density;

(b) when supplying a new product, distributors shall be responsible for ensuring that such waste can be returned to the distributor at least free of charge on a one-to-one basis as long as the equipment is of equivalent type and has fulfilled the same functions as the supplied equipment. Member States may depart from this provision provided they ensure that returning the WEEE is not thereby made more difficult for the final holder and provided that these systems remain free of charge for the final holder. Member States making use of this provision shall inform the Commission thereof;

(c) without prejudice to the provisions of (a) and (b), producers are allowed to set up and operate individual and/or collective take-back systems for WEEE from private households provided that these are in line with the objectives of this Directive;

[...]

(3) In the case of WEEE other than WEEE from private households, and without prejudice to Article 9, Member States shall ensure that producers or third parties acting on their behalf provide for the collection of such waste. [...]

Article 6 Treatment

Member States shall ensure that producers or third parties acting on their behalf, in accordance with Community legislation, set up systems to provide for the treatment of WEEE using best available treatment, recovery and recycling techniques. The systems may be set up by producers individually and/or collectively. To ensure compliance with Article 4 of Directive 75/442/EEC, the treatment shall, as a minimum, include the removal of all fluids and a selective treatment in accordance with Annex II to this Directive.

[...]

Article 7 Recovery

(1) Member States shall ensure that producers or third parties acting on their behalf set up systems either on an individual or on a collective basis, in accordance with Community legislation, to provide for the recovery of WEEE collected separately in accordance with Article 5. Member States shall give priority to the reuse of whole appliances. Until the date referred to in paragraph 4, such appliances shall not be taken into account for the calculation of the targets set out in paragraph 2.

(2) Regarding WEEE sent for treatment in accordance with Article 6, Member States shall ensure that, by 31 December 2006, producers meet the following targets:

[...]

Article 8 Financing in respect of WEEE from private households

(1) Member States shall ensure that, by 13 August 2005, producers provide at least for the financing of the collection, treatment, recovery and environmentally sound disposal of WEEE from private households deposited at collection facilities, set up under Article 5(2).

(2) For products put on the market later than 13 August 2005, each producer shall be responsible for financing the operations referred to in paragraph 1 relating to the waste from his own products. The producer can choose to fulfil this obligation either individually or by joining a collective scheme.

Member States shall ensure that each producer provides a guarantee when placing a product on the market showing that the management of all WEEE will be financed and that producers clearly mark their products in accordance with Article 11(2). This guarantee shall ensure that the operations referred to in paragraph 1 relating to this product will be financed. The guarantee may take the form of participation by the producer in appropriate schemes for the financing of the management of WEEE, a recycling insurance or a blocked bank account.

The costs of collection, treatment and environmentally sound disposal shall not be shown separately to purchasers at the time of sale of new products.

(3) The responsibility for the financing of the costs of the management of WEEE from products put on the market before the date referred to in paragraph 1 (historical waste) shall be provided by one or more systems to which all producers, existing on the market when the respective costs occur, contribute proportionately, e.g. in proportion to their respective share of the market by type of equipment.

Member States shall ensure that for a transitional period of eight years (10 years for category 1 of Annex IA) after entry into force of this Directive, producers are allowed to show purchasers, at the time of sale of new products, the costs of collection, treatment and disposal in an environmentally sound way. The costs mentioned shall not exceed the actual costs incurred.

[...]

Article 9 Financing in respect of WEEE from users other than private households

Member States shall ensure that, by 13 August 2005, the financing of the costs for the collection, treatment, recovery and environmentally sound disposal of WEEE from users other than private households from products put on the market after 13 August 2005 is to be provided for by producers.

[...]

13 Vedlegg 3: Bransjeavtalen

II. Bransjeavtale

AVTALE OM REDUKSJON, INNSAMLING OG BEHANDLING AV AVFALL FRA ELEKTRISKE OG ELEKTRONISKE PRODUKTER

Den 16. mars 1998 er det mellom Miljøverndepartementet og Norske Elektroleverandørers Landsforening (heretter kalt "Hvitevarebransjen"), Kontor og Datateknisk Landsforening, Leverandørforbundet Lyd og Bilde, Leverandørforbundet Mobil og Telekommunikasjon, Teknologibedriftenes Landsforening – Informasjonsteknologi-næringens Forening (heretter kalt "Elektronikkbransjen"), Elektroforeningen og Elektroindustriens Bransjeforening (TBL-elektro) (heretter kalt "Næringselektrobransjen"), heretter samlet kalt "EE-bransjen" inngått slik avtale om reduksjon, innsamling og behandling av avfall fra elektriske og elektroniske produkter:

§ 1 FORMÅL

Avtalens formål er å forebygge og redusere miljøproblemene forårsaket av avfall fra elektriske og elektroniske produkter. Avtalen skal sikre en mest mulig effektiv gjennomføring av forskrifter om kasserte elektriske og elektroniske produkter av 16. mars 1998 (heretter kalt "EE-forskriften").

§ 2 DEFINISJONER

Begreper brukt i denne avtalen skal ha samme betydning som angitt i EE-forskriften § 3 og forskrift om spesialavfall av 19. mai 1994 § 3 (heretter kalt "spesialavfallsforskriften").

Videre menes i denne avtalen med:

EE-hvitevareavfall – avfall fra EE-produkter med samme varenummer i henhold til tolltariffen som inngår i kategoriene 1, 2 og 15 i rapport fra Hjeltnes COWI AS: Elektrisk og elektronisk avfall, omsetningstall, avfallsmengde og håndtering, mars 1996.

EE-elektronikkavfall – avfall fra EE-produkter med varenummer i henhold til tolltariffen som inngår i kategoriene 3, 5, 6, 9, 11, 13, 14 og 17, samt batterier i kategori 16 som omfattes av EE-forskriften, i rapport fra Hjeltnes COWI AS: Elektrisk og elektronisk avfall, omsetningstall, avfallsmengder og håndtering, mars 1996.

EE-næringselektroavfall – avfall fra EE-produkter med varenummer i henhold til tolltariffen som inngår i kategoriene 4, 7, 8, 10, 12 og 18 i rapport fra Hjeltnes COWI AS: Elektrisk og elektronisk avfall, omsetningsavfall, avfallsmengder og håndtering, mars 1996.

§ 3 FORPLIKTELSER FOR EE-BRANSJEN

§ 3.1 Etablering og oppbygging av system for innsamling og behandling av EE-avfall.

Hvitevarebransjen, Elektronikkbransjen og Næringselektrobransjen skal innen 01.07.99 sørge for at det er etablert og i drift landsomfattende systemer som sikrer innsamling og miljømessig forsvarlig behandling av henholdsvis EE-hvitevareavfall, EE-elektronikkavfall og EE-næringselektroavfall.

EE-bransjen skal tilstrebe å finne de løsningene for innsamling og behandling av EE-avfall som totalt sett gir de ønskede miljømessige løsningene til lavest mulig kostnad. EE-bransjen skal tilstrebe mest mulig konkurranse i alle ledd i gjennomføringen av innsamlings- og behandlingssystemene.

Enhver produsent og/eller importør av EE-produkter skal ha adgang til deltagelse i de innsamlings- og behandlingssystemer EE-bransjen etablerer i henhold til denne avtalen.

EE-bransjen kan opprette ett eller flere returselskaper som på vegne av EE-bransjen skal sørge for innsamling og behandling av EE-avfall. Det skal ikke utbetales utbytte på aksjene i et slikt returselskap.

Virksomheter eller personer som primært driver innsamling og/eller behandling av EE-avfall kan ikke være eier av, eller være representert i styrende organer i et slikt selskap. Kravet skal nedfelles som ufravikelig krav i returselskapets vedtekter og / eller aksjonæravtale.

§ 3.2 Innsamling og behandling av EE-avfall.

Hvitevarebransjen, Elektronikkbransjen og Næringssektrobransjen skal, innen den 1. juli 2004, sørge for at minst 80% av henholdsvis EE-hvitevareavfallet, EE-elektronikkavfallet og EE-næringssektroavfallet målt i vekt årlig samles inn via separate innsamlingsløsninger.

Hvitevarebransjen, Elektronikkbransjen og Næringssektrobransjen skal sørge for at materialene og komponentene i henholdsvis EE-hvitevareavfallet, EE-elektronikkavfallet og EE-næringssektroavfallet behandles i samsvar med kravene i EE-forskriftene i § 7.3

§ 3.3 Forebyggelse av miljøproblemer knyttet til, og reduksjon av, avfall fra elektriske og elektroniske produkter EE-bransjen skal arbeide for at det gjennomføres avfallsreducerende tiltak for EE-produkter, herunder arbeide for å redusere bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier i produktene.

§ 3.4 Årlig rapportering

EE-bransjen skal sørge for at det årlig rapporteres til Statens Forurensningstilsyn (SFT) i samsvar med EE-forskriften §7.4 og om hvordan forpliktelsene i denne avtalen er etterlevd. Rapporten skal omfatte tiltak etter § 3.3, og så langt som mulig faktisk oppnådd avfallsreduksjon og redusert bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier samt planlagte fremtidige tiltak. Det skal gis en oversikt over hvem som enhver tid er tilsluttet system for innsamling og behandling av EE-avfall. Det skal også gis en presentasjon av kostnadene i systemet. SFT kan i samarbeid med EE-bransjen gi ytterligere retningslinjer for hvordan rapporteringen skal skje, herunder retningslinjer for beregning av innsamlingsnivå.

§ 3.5 Samordning av EE-bransjens aktiviteter

EE-bransjen skal, så langt det er hensiktsmessig, sørge for samordning av sine aktiviteter for å sikre en effektiv og god oppfyllelse av forpliktelsene i denne avtalen. Herunder skal EE-bransjen:

Bidra til at alt EE-avfall som omfattes av EE-forskriften omfattes av denne avtalen. Ved tvil om hvorvidt en bestemt type avfall skal regnes som EE-hvitevareavfall, EE-elektronikkavfall eller EE-næringsavfall, skal EE-bransjen sørge for at avfallet omfattes av en av kategoriene og samordne sin informasjon til forbrukere, forhandlere og kommuner i henhold til forpliktelsene i EE-forskriften og samordne rapporteringen i henhold til § 3.4 samt samordne sine aktiviteter slik at de innsamlings- og behandlingssystemer som etableres i henhold til denne avtalen blir så enkle som mulig for forbrukere, kommuner og forhandlere av EE-produkter å forholde seg til, samtidig som de gir de ønskede miljømessige løsningene til lavest mulig kostnad.

§ 4 TILTAK FRA MILJØVERNDEPARTEMENTET

Miljøverndepartementet vil bidra til å legge forholdene til rette slik at innsamling og gjenvinning av EE-avfall kan skje mest mulig effektivt. Miljøverndepartementet vil bidra til å legge forholdene til rette for en effektiv kontroll med at bestemmelsene i EE-forskriften overholdes.

Miljøverndepartementet vil, i samarbeid med EE-bransjen, gjennomføre informasjonstiltak for å bidra til innsamling og gjenvinning av EE-avfall. Miljøverndepartementet vil på bakgrunn av særskilt søknad yte tilskudd til etablering og oppbygging av system for innsamling og behandling av EE-avfall. Tilskudd og vilkår for disse vil bli nærmere spesifisert i egne tilsagnsbrev. Finansieringen forutsetter Stortingets bevilgningsvedtak for det angjeldende år.

§ 5 AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

Etter at rapporteringen er gjennomført for år 2002, skal partene på bakgrunn av erfaringene så langt evaluere gjennomføringen av forpliktelsene i denne avtalen og vurdere behovet for revisjon. Denne avtalen utelukker ingen fra å samle inn eller gjenvinne EE-avfall, eller fra å organisere systemer for innsamling og gjenvinning av slikt avfall. Vesentlige endringer i rammebetingelsene for denne avtalen av økonomisk, politisk, markedsmessig karakter, gir grunnlag for reforhandling av avtalen, eller deler av denne. Innsamling av mer enn 100% av henholdsvis EE-hvitevareavfallet, EE-elektronikkavfallet eller EE-næringsavfallet gir grunnlag for reforhandling av avtalen. Dersom partene ikke enes om slik reforhandling kan avtalen bringes til opphør av hver av partene eller av partene i fellesskap. Avtalen gjelder inntil den blir brakt til opphør av noen av partene eller av partene i fellesskap. Denne avtalen inngås med forbehold om mulige endringer i rammebetingelsene for kasserte elektriske og elektroniske produkter som følge av vedtak i Stortinget eller som følge av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Denne avtalen inngås med forbehold om vedtagelse og iverksettelse av EE-forskriften.

Denne avtalen er undertegnet i 2 – to – likelydende eksemplarer, ett til hver av partene.
Oslo, 16.mars 1998

For Miljøverndepartementet:
Guro Fjellanger

For EE-bransjen:
Oscar Støversten
Norske Elektroleverandørers Landsforening
Per Morten Hoff
Kontor og Datateknisk Landsforening
Robin Vidnes
Leverandørforbundet Lyd og Bilde
Knut Christensen
Leverandørforbundet Mobil og Telekommunikasjon
Jørn Sperstad
Teknologibedriftenes Landsforening – itf
Rune Wilhelm Marki
Elektroforeningen
Viljen Eriksen
Elektroindustriens Bransjeforening (TBL-Elektro)