

Høring - Rapport fra Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter

– Fornybar Norges høringsinnspill

Innledning

Vi viser til Klima- og miljødepartementets utsendelse av rapporten "Ikke rett fram", som ble sendt på høring 5. juni 2025. Rapporten er skrevet av "Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter". Vi takker for anledningen til å komme med våre innspill.

Fornybar Norge organiserer fornybarnæringen og vårt formål er å bidra til at Norge hurtigst mulig blir et bærekraftig nullutslippssamfunn med vekst og verdiskaping basert på fornybar energi, elektrifisering og annen utslippsfri energibruk. Vi har om lag 400 medlemmer i hele verdikjeden, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, fjernvarmeleverandører, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Oppsummeringsvis: Fornybar Norge...

- Støtter at hele spekteret av økonomiske, regulatoriske og informative virkemidler tas i bruk. Fornybar Norge mener i tillegg at det gjennom virkemidlene bør legges til rette for regulatoriske eller økonomiske incentiver som gjør at anskaffelser av sirkulære materialer og produkter lønner seg, og at det ikke er konkurransehemmende. Norge må gjennomføre relevant EU/EØS-regelverk knyttet til EUs grønne giv og sirkulær økonomi fortløpende, og så raskt som mulig.
- Mener skattetrykket på fornybar kraftproduksjon er betydelig og bør reduseres. Vi støtter derfor ikke forslaget om å fjerne merverdiavgiftsfritak og reduserte satser.
- Mener det må tenkes helhetlig og sirkulært også om energi. Bedre samspill mellom energiformer og økt utnyttelse av overskuddsvarme kan redusere total ressursbelastning og frigi kraft og nettkapasitet.
- Ønsker at statlige myndigheter undersøker muligheten for regelverk som fremmer anskaffelser som bidrar til sirkulære verdikjeder. EPD-er i offentlige anskaffelser bør i større grad inkludere krav til sirkularitet.
- Er positive til utredning av en naturavgift og tror at dette kan være et virkemiddel for å kanalisere og begrense (arealbrukens) påvirkning på natur. Samtidig har vi behov for mer kunnskap om innhold og omfang av avgiften, og det totale skatte- og avgiftstrykket. Det er viktig at avgiften vil gjelde likt for all arealbruk og påvirkning av natur.
- Vil, i likhet med den europeiske vindorganisasjonen WindEurope, ha et europeisk forbud mot nedgraving, eller deponering av vindturbinblader. Det bør stilles krav om at vindturbinblader resirkuleres ved riving eller re-etablering av vindkraftverk..
- Ser behov for dialog om en nasjonal panteordning for større batterier, som for eksempel batterier i både el-kjøretøy og i større fornybarkonstruksjoner.

Bakgrunn

Som del av oppfølgingen av [Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025](#) besluttet regjeringen å sette ned en ekspertgruppe som skal gjøre en helhetlig utredning av hvilke virkemidler (regulatoriske, økonomiske og informative) som er effektive for å fremme en mer sirkulær økonomi. En sirkulær økonomi skal omstille samfunnet og åpne for nye forretningsmuligheter. Utredningen drøfter hvordan sirkulær økonomi kan defineres og måles, og hvilke virkemidler og EU-rammer som påvirker utviklingen. Rapporten inneholder 79 anbefalinger til tiltak som skal bidra til å redusere forbruk og omstille samfunnet i retning av en mer sirkulær økonomi.

Fornybar Norge innspill til rapportens konklusjoner

Virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter (Kapittel 5)

Ekspertgruppen anbefaler å ta i bruk hele spekteret av økonomiske-, regulatoriske- og informasjonsvirkemidler for å stimulere til en mer sirkulær økonomi. Utvidet produsentansvar, krav til utslippsintensitet, regelverket for offentlige anskaffelser, og omsetnings- og innblandingskrav er eksempler på regulatoriske virkemidler.

Innspill fra Fornybar Norge: Vi støtter at hele spekteret av økonomiske, regulatoriske og informative virkemidler tas i bruk. Fornybar Norge mener det gjennom virkemidlene bør legges til rette for regulatoriske eller økonomiske incentiver som gjør at anskaffelser av sirkulære materialer og produkter lønner seg, og at det ikke er konkurransehemmende. Se også omtale av anskaffelser i kap 8.

Fornybar Norge vil påpeke at rapporten ikke tar opp sirkularitet for energi. Ekspertgruppen skriver i innledningen at "Energi inngår i alle verdikjedene og vil være sentralt i omstillingen til en mer sirkulær økonomi", men gruppen har avgrenset sitt arbeid mot energi ved å vise til Energikommisjonens arbeid (NOU2023:3). Fornybar Norge vil likevel påpeke at vi for omstillingen til en sirkulær økonomi også i større grad må vektlegge sirkulær utnyttelse av energi. Samfunnets økte energibehov gjør at alle energiformer må utnyttes i et effektivt samspill. Mange prosesser gir overskuddsvarme, og økt utnyttelse av termisk energi som erstatning for elektrisk energi kan frigjøre elektrisk kraft til andre formål. Dette krever regelverk, koordinering og planlegging for et fleksibelt og helhetlig energisystem.

EU/EØS-rammeverket (Kapittel 6) – utvalgte regelverk

EUs forordning om kritiske råvarer (Critical Raw Materials Act - CRMA): CRMA er vedtatt i EU, og har som formål å styrke europeiske verdikjeder for kritiske råvarer ved å fremme effektivitet og større sirkularitet gjennom hele verdikjeden. Forordningen inneholder felleseuropeiske mål om at EU innen 2030 utvinner minst 10 prosent, prosesserer minst 40 prosent, og materialgjenvinner minst 25 prosent av EUs årlige forbruk av strategiske råvarer. I tillegg skal ikke mer enn 65 prosent av EUs årlige forbruk av hver enkelt strategisk råvare komme fra ett enkelt tredjeland. CRMA er ennå ikke gjennomført i norsk rett.

Forordning for netto null i industrien, skal i likhet med CRMA fremme verdikjeder for ren energiproduksjon. De to forordningene har samme overordnede formål; å legge til rette for økt

produksjon og selvforsyningsgrad i EU av henholdsvis nullutslippsteknologivarer og kritiske råvarer, ved å etablere et felles regulatorisk rammeverk i EU.

Økodesignforordningen: EU utformer regelverk som integrerer bærekraftshensyn i hele verdikjeden innenfor de syv prioriterte verdikjedene: - Batterier og kjøretøy - Tekstiler - Plast - Emballasje - Elektriske og elektroniske produkter - Bygg og byggevarer - Mat, næringsstoffer og vann. Forordningen stiller grunnleggende krav til bærekraftsegenskaper som holdbarhet, reparerbarhet, materialgjenvinnbarhet, og innhold av materialgjenvunnet råvare.

CBAM : Formålet med EUs karbongrensejusteringsmekanisme, CBAM, er å hindre karbonlekkasje, det vil si at vareproduksjon flyttes til land med lavere klimaambisjoner og lavere prising av utslipp enn det EU har.

Ekspertgruppen anbefaler at Norge gjennomfører relevant EU/EØS-regelverk knyttet til EUs grønne giv og sirkulær økonomi fortløpende og så raskt som mulig. Forvaltningen sikrer nødvendig kapasitet, kompetanse og koordinering for å følge tempoet og omfanget i EUs klima- og miljøpolitikk, slik Klimautvalget og EØS-utredningen har anbefalt.

Innspill fra Fornybar Norge: Fornybar Norge støtter ekspertgruppens anbefalinger om fortløpende implementering av EUs regelverk, slik at norske selskaper får samtidig ikrafttredelse og like konkurransevilkår som aktører i EU. Vi vil samtidig påpeke at utformingen av norsk veiledning og, hvis mulig, norsk regelverksutforming, også må skje i samarbeid med aktuelle næringer. Vi viser til tidligere innspill der vi framhever viktigheten av økonomiske incentiver som gjør at anskaffelser av sirkulære materialer og produkter lønner seg.

Merverdiavgift (kap 7)

Etter merverdiavgiftsloven § 6-6 er omsetning av elektrisk kraft, samt energi levert fra alternative energikilder, til husholdningsbruk i Finnmark, Troms og Nordland fritatt for merverdiavgift. Ekspertgruppen anbefaler at dagens merverdiavgiftsfritak (nullsatser) og reduserte satser avvikles. Lavinntektshusholdninger og barnefamilier, samt andre grupper som påvirkes av omleggingen, skjermes ved at det innføres direkte kompenserende tiltak som for eksempel økt barnetrygd, bostøtte og studiestøtte

Innspill Fornybar Norge: Fornybar Norge mener generelt at det er for høye avgifter og skatter på fornybar kraft og at disse bør reduseres. Vi støtter derfor ikke forslaget om å fjerne merverdiavgiftsfritak og reduserte satser.

Temaer på tvers (Kapittel 8), bla. Anskaffelser

Rapporten understreker at offentlige anskaffelser har et stort potensial til å drive etterspørselen etter sirkulære løsninger i bygg- og anleggsbransjen (BAE-næringen), som utgjør rundt 60 prosent av omsetningen i Norge.

Ekspertgruppen anbefaler at det utvikles bransje- og nasjonale standarder som fremmer sirkulær økonomi, både gjennom regelverk, oppskalering og kunnskapsbygging. Det er behov for nye standarder innen sektorer og produktkategorier. Offentlige innkjøp kan bidra ved å stille krav til levetid, reparerbarhet og ombruk, samt inkludere vedlikeholds- og reparasjonsavtaler i kontrakter.

Innspill fra Fornybar Norge: Sirkulære løsninger vil også bli relevant i utbygging av fornybar energi og nett, hvor mange prosjekter er offentlig finansiert eller påvirket av offentlige krav. Fornybar Norge ønsker at statlige myndigheter undersøker muligheten for et regelverk som fremmer anskaffelser av produkter og komponenter laget av gjenvunnet, gjenbrukte, eller ombrukte materialer (herunder også krav om reparasjon). Slik kan myndighetene legge til rette for et marked for sirkulære verdikjeder.

Klima- og miljøhensyn skal vektes med minst 30 % i offentlige anskaffelser. Vi erfarer imidlertid at kompetanse på innkjøp kan variere – til å vurdere andre forhold enn pris. Det bør være et krav om innkjøpskompetanse på klima- og miljø ved større anskaffelser, og tilstrekkelig veiledning fra statlige myndigheter.

EPD-er bør i større grad inkludere krav til sirkularitet. Ved å stille tydelige krav til sirkularitetsgrad i EPD-er ved offentlige anskaffelser, økes også bevisstheten og hos produsenter og deres verdikjeder, i tillegg til den sirkulære gevinsten.

Fornybar Norge støtter flere bransjevis- og nasjonale standarder som fremmer utviklingen av en sirkulær økonomi, men disse må være harmoniserte med europeiske standarder, slik at vi får tilnærmet like konkurransevilkår i Europa. Arbeidet med de nye ISO-standardene om sirkularitet er et riktig steg i denne retningen.

Batterier og kjøretøy (Kapittel 11)

EUs batteriforordning, som forventes innført i Norge i 2025, vil stille høye krav til andelen materialgjenvunnet innhold i nye batterier. Dette vil på sikt bidra til å redusere de negative eksterne virkningene knyttet til produksjon og avfallshåndtering av elbilbatterier i Norge.

Ekspertgruppen anbefaler at EU/EØS-regelverk som er relevant for å fremme sirkulær økonomi innen batterier og kjøretøy gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Dette gjelder særlig batteriforordningen og kjøretøyforordningen.

Innspill fra Fornybar Norge: Batteriforordningen vil potensielt kunne omfatte spesifikke batterier/komponenter i fornybarsektoren, for eksempel prosentkrav for gjenvunnet materiale i batterier som er sentrale i fornybarnæringen (f.eks. for lagring av sol- og vindkraft). Fornybar Norge støtter krav om materialgjenvunnet innhold i nye batterier, men mener det også er behov for en dialog om en nasjonal panteordning for større batterier, som finnes i både el-kjøretøy og i større fornybar-konstruksjoner.

Bygg og anlegg (Kapittel 13)

Ekspertgruppen har en rekke anbefalinger til BAE-næringen. Det anbefales en særavgift på primære råstoffer som sand, grus og pukk mv. Avgiften skal stimulere til økt materialgjenvinning og bruk av gjenvunnede materialer i bygg- og anleggsprosjekter, og kombineres med en avgift på deponering av avfall, som foreslått i kapittel 15. Plan- og bygningsloven anbefales gjennomgått med sikte på å styrke klima- og miljøhensyn i arealplanleggingen. Det anbefales også å innføre en naturavgift som tidligere er foreslått av Grønn skattekommisjon og Skatteutvalget.

Innspill fra Fornybar Norge:

Fornybar Norge mener statlige myndigheter heller enn en særavgift på råstoff som sand og grus, bør legge til rette for verdikjeder for materialgjenvinning fra bygg- og anleggsprosjekter. På den måten blir det enklere og mer attraktivt å anskaffe gjenvunnede materialer.

Fornybar Norge viser til de statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet som ble vedtatt 20.12. 2024, og presisering om at: "Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter bør samarbeide for å legge til rette for tilstrekkelige arealer til fornybar kraftproduksjon, kraftledninger, forsvarsformål og samfunnskritisk digital infrastruktur. I arealforvaltningen skal særlig samfunnsnyttige formål som de nevnte formålene, vektet tungt ved konflikter mellom utbyggingsformål." Fornybar Norge vil understreke viktigheten av at både stat, regioner og kommuner får styringssignaler om å prioritere fornybar energi i arealpolitikken for å legge til rette for næringsutvikling og bidra til nasjonale klima- og energimål.

Vi er positive til utredning av en naturavgift og tror at dette kan være et virkemiddel for å kanalisere og begrense (arealbrukens) påvirkning på natur. Samtidig har vi behov for mer kunnskap om innhold og omfang av avgiften, og det totale skatte- og avgiftstrykket. Det er viktig at avgiften vil gjelde likt for all arealbruk og påvirkning av natur.

Avfall (Kapittel 15)

Norge har store avfallsmengder per innbygger og er langt unna å nå målene for materialgjenvinning. Økt materialgjenvinning reduserer behovet for nye råvarer og dermed klima- og miljøbelastningen fra produksjon. Dette er relevant for all infrastruktur, inkludert komponenter i fornybaranlegg og nett.

Ekspertgruppen anbefaler at EU/EØS-regelverk som er relevant for å fremme sirkulær økonomi på avfallsområdet gjennomføres fortløpende og så raskt som mulig i Norge. Det gjelder særlig revidert rammedirektiv om avfall og ny grensekryssforordning, som blant annet skal fremme ombruk og materialgjenvinning av avfall innen EU, og hindre eksport av avfallsproblemer til tredjeland. Myndighetene anbefales og utarbeide veiledning eller forskrifter om når og hvordan ulike avfallsfraksjoner kan nyttiggjøres. Ekspertgruppen anbefaler også at det innføres en avgift på deponering av avfall. Avgiften skal stimulere til redusert avfall til deponi og økt materialgjenvinning. Den kombineres med en særavgift på primære råstoff som sand, grus og pukk mv.

Innspill fra Fornybar Norge: Vi er i utgangspunktet positive til revidert rammedirektiv om avfall og ny grensekryssforordning, og at det utarbeides veiledning eller forskrifter om hvordan ulike avfallsfraksjoner kan/skal nyttiggjøres. Dette forutsetter imidlertid at det finnes gode løsninger og nasjonale ordninger som fremmer materialgjenvinning av utvalgt avfall, og som legger til rette for at avfall kan behandles nasjonalt, slik at eksportbehovet reduseres. Samme tilnærming må gjelde for deponi.

For de fleste avfallsfraksjoner er deponi i dag forbudt i Norge, så for disse fraksjonene vil en deponiavgift ikke gi økt ombruk eller materialgjenvinning. Det må derfor også fremmes andre virkemidler. Husholdnings- og næringsavfall går i hovedsak til forbrenning med energigjenvinning. Det er stort potensiale for økt utsortering og materialgjenvinning før forbrenning, men dette håndteres ikke av forbrenningsanleggene. Rapportens kap 15.3.9 omtaler avgift på avfallsforbrenning, og at denne skal gi "kostnadseffektive reduksjoner av utslipp av klimagasser". Men denne avgiften gir ikke reduksjoner i utslipp, for forbrenningsanleggene styrer

ikke sammensetningen av avfallet de mottar. Utsortering av avfall skjer ved (inter-)kommunale avfallsmottak, og ikke ved forbrenningsanleggene, som i flere tilfeller drives av energiselskap. Forbrenningsanleggene gjenvinner varmen fra avfallshåndteringen, og dette gir et viktig bidrag til fjernvarmen i norske byer, som avlaster kraftnettet og er en viktig del av forsyningsikkerheten. Avfallsforbrenningsavgiften pålegger forbrenningsanleggene økte kostnader, men økt pris på mottak av avfall til forbrenning har gjort at store mengder avfall eksporteres til Sverige, mens norske forbrenningsanlegg ikke har tilstrekkelig avfall til å opprettholde sine leveringsforpliktelser av varme til sine kunder. Fornybar Norge mener derfor avfallsforbrenningsavgiften må senkes til reelt svensk nivå for å unngå eksport av avfall. Forbrenning av restfraksjonene av avfall etter utsortering og materialgjenvinning bør skje i nærheten av der avfallet oppstår. Avfallsforbrenning med energigjenvinning bidrar til god, sirkulær ressursutnyttelse og forsyningsikkerhet.

Fornybar Norge vil avslutningsvis føye til at vindturbinblader som er tatt ut av drift ofte har endt på deponi. Det finnes allerede etablerte verdikjeder for resirkulering av opp til 90 % av vindturbiner, men resirkulering av turbinblader har vært en utfordring. Den europeiske vindorganisasjonen WindEurope har pekt på at dette ikke trenger å utgjøre et miljøproblem, men at det er sløsing med en verdifull ressurs, og har gått inn for et europeisk forbud mot nedgraving, eller deponering av vindturbinblader. Fornybar Norge mener også deponering av vindturbinblader bør forbys. I den forbindelse etterlyser vi rammevilkår som gjør det mulig å utvikle en nye verdikjeder for gjenbruk og resirkulering av vindturbinblader, og klare krav om resirkulering ved riving eller re-etablering av vindpakrer.

Vennlig hilsen

Fornybar Norge

*Øistein Schmidt Galaaen
Avd. direktør produksjon og bærekraft*

*Vegard Pettersen
Bransjedirektør Bærekraft*