

Utgreiing til høyringsnotat – Innføring av ny rettferdig betalingsmodell 2025



SUM

30.09.2024

Versjon 1

Innholdsfortegnelse

1. Innleiing	3
2. Internasjonale rammevilkår	3
2.1. Sirkulær økonomi	3
2.2. Industriutslippsdirektivet	5
3. Nasjonale rammevilkår og krav fra myndighet og andre interessenter	6
3.1. Materialgjenvinningsmål	6
3.2. Nasjonalt regelverk	9
3.3. Driftsløyve fra Statsforvaltaren	10
4. Nasjonal strategi	11
5. Lokal strategi	12
6. Marknad	13
7. Utviklingstrend	14
8. Innføring av ny rettferdig betalingsmodell	15
8.1. Nærare om ny rettferdig betalingsmodell	16
8.1.1. Fleksibelt renovasjonsgebyr for hushald	16
8.1.2. Betaling for levering av avfall på gjenvinningsstasjon for hushald og hytter ..	17
8.2. Driftsresultat 2024-2025	19
8.3. Alternativ til endring av betalingsmodell	20
8.4. Differensieringsgrad	21
9. Oppsummering	22

1. INNLEIING

Styret i Sunnfjord Miljøverk IKS (SUM) hadde styremøte 24. september 2024. Der blei det vedteke at «Styret i Sunnfjord Miljøverk IKS gjev administrasjonen løyve til å gå vidare med framlagt gebyrmodell som den ligg føre».

I samband med det vil SUM difor sende to forslag til betalingsmodell ut på høyring i kommunane.

I det vidare er det greia ut om bakgrunn for endring av betalingsmodellen. Utgreinga tek for seg kva SUM ønskjer å gjere og kvifor det blir gjort. Det vert teke utgangspunkt i krav frå EU-direktivet og nasjonale føringar frå Miljødirektoratet, som vidare blir forankra i handlingsplan for SUM.

SUM presiserer at det er representantskapen i SUM som vedtek endeleg betalingsmodell.

Frist for høyringa er **18. oktober 2024**.

2. INTERNASJONALE RAMMEVILKÅR

2.1. SIRKULÆR ØKONOMI

Gjennom EØS-avtalen har Norge forplikta seg til EU sitt direktiv for sirkulærøkonomi. Den nye handlingsplanen skal endre både forbruksmønster og produksjonsmåtar. Handlingsplanen er ein del av EU sin grøne vekststrategi, *European green deal*. Målet er å gå frå lineær økonomi til sirkulær økonomi. I ein lineær økonomi blir brukte produkt og ressursar tatt ut av verdikjeda og erstatta med nye. I ein sirkulær økonomi vil brukte produkt og ressursar, som i dag vert rekna som avfall, bli ført tilbake i verdikjeda. Vil vi då kunne nytte produkta og ressursane meir enn ein gong.

EU sitt rammedirektiv om avfall set følgjande mål til førebuing til ombruk og materialgjenvinning av hushaldsavfall og hushaldsliknande avfall frå næringslivet:

- 55 prosent innan 2025
- 60 prosent innan 2030
- 65 prosent innan 2035

Rammedirektivet krev at medlemslanda skal samle inn papir, plast, glas og metall kvar for seg. Frå 1. januar 2024 starta separat innsamling av matavfall, og frå 1. januar 2025 blir det krav om innsamling av tekstilavfall.

Den norske avfallsbransjen er hovudsakleg styrt av EU sin avfalls- og gjenvinningspolitikk. Nasjonal og lokal politikk handlar mest om korleis EU sine mål skal oppfyllest i Norge.

Norge vil få konkrete mål frå EU, som skal inn i norske lover og reglar. Dette betyr at kommunar og avfallsselskap vil få klare krav om korleis dei skal jobbe for å nå desse måla.

I Miljødirektoratet sin årsrapport frå 2021 (Rapport M2248) står det skreve:

«I EU køyrer eit grønt godstog – og det køyrer fort! EU sin grøne giv varslar om ein tsunami av nye strategiar og regelverk. Den har eit omfang, tempo, ambisjonsnivå og tverrsektoriell tilnærming utan sidestykke.»

For å lukkast må vi balansere økonomiske, miljømessige og sosiale mål.

Den europeiske Green Deal er ein viktig strategi for å gjennomføre FN sin 2030-agenda og berekraftsmåla. Som ein del av Green Deal skal fleire direktiv reviderast. Desse blir samla i det som heiter Avfallspakken, som innheld mellom anna:

- Avfallsrammedirektivet (waste framework directive)
- Deponidirektivet (Landfill directive)
- Emballasjeavfallsdirektivet (Waste packaging directive)
- Bilvrakdirektivet (End of life directive)
- Batteridirektivet (Battery directive)
- EE-avfallsdirektivet (WEEE directive)

Når EU vedtek eit direktiv, har kvart medlemsland normalt to år på å gjennomføre det.

I mars 2020 presenterte EU ein handlingsplan for sirkulær økonomi. Denne handlar om å redusere det globale forbruket av ressursar som biomasse, fossile energikjelder, metall og mineral, som er venta å doble seg dei neste 40 åra. Samtidig er avfallsreduksjonen venta å auke med 70 prosent innan 2030.

Handlingsplanen inneheld 35 tiltak. Det viktigaste er eit regelverk for berekraftige produkt. Elektronikkavfall er ein av dei raskast veksande avfallsstraumane, men mindre enn 40 prosent blir gjenvunne i dag. Med nye reglar kan vi unngå at verdifulle råvarer går tapt og sikre auka materialgjenvinning.

For batteri kjem det eit nytt regelverk som skal gjere verdikjeda meir berekraftig.

Emballasje står for ein stor del av hushaldsavfallet, og mengda aukar. EU sitt emballasjedirektiv har som mål å redusere overflødig emballasje og sikre at all emballasje kan brukast om att eller gjenvinnast.

Tekstilar er også eit stort problem, der mindre enn ein prosent blir materialgjenvunne. For å betre dette skal EU fremje berekraftige tekstilar, styrke industrien og auke ombruk og gjenvinning.

For enkelte avfallsstraumar vil EU setje mål for avfallsreduksjon, og dei vil forsøkje å samordne systema for innsamling av avfall og bruk av sekundære råvarer i produkt.

EU vil utarbeide ein strategi for avfall frå bygg og anlegg, som inkluderer ei revidering av forordninga om byggevarer. Det vil også kome krav om bruk av sekundære råvarer, og nye materialgjenvinningsmål for å fremje sirkulære bygg.

Dei siste åra har avfallsmengda frå hushald vore stadig aukande. For enkelte avfallsstraumar vil det bli mål for avfallsreduksjon i rammedirektivet om avfall. Tiltak retta mot logistikk, merking, informasjon blir også vurdert, i tillegg til økonomiske incentiv. Sentrale krav vil vere bruk av sekundære råvarer i produkt, kriterium for avfallsfasen sitt opphøyr (end-of-waste criteria) og fokus på standardisering.

2.2. INDUSTRIUTSLEPPSDIREKTIVET

Industriutsleppsdirrektivet krev at ureinande verksemder må redusere utsleppa sine ved å bruke den beste tilgjengelege teknologien (BAT - Best Available Technique). Ved utskriving av løyver frå Ureiningsmynde, må verksemdene følgje desse BAT-krava. Direktivet legg no meir vekt på sirkulær økonomi i vurderinga av BAT. Ved hjelp av digitalisering og sporing av produkt, avfall og sekundære råvarer, skal industrien bruke meir gjenvunne material i staden for nye råvarer.

For avfallshandtering finst det 53 ulike BAT-konklusjonar som omfattar alt frå miljøleing til teknikkar for lagring av avfall og overvaking av lukt. Desse krava for avfall vart vedtekne 10. august 2018, og innan fire år skal løyve vere oppdatert med desse konklusjonane.

BAT sikrar bruk av dei beste teknikkane også for avfallshandtering. Dette merkast allereie, og krava endrar seg etter kvart som betre metodar kjem til. Det som er godkjent i dag, kan vere uakseptabelt om nokre år. Til dømes blir det arbeidd med nye metodar for å handtere brukt isolasjon som i dag går til deponi. Om nokre år vil vi kanskje kunne gjenvinne dette, saman med andre material som keramikk, glas og betong, i staden for å deponere dei.

3. NASJONALE RAMMEVILKÅR OG KRAV FRÅ MYNDE OG ANDRE INTERESSENTAR

3.1. MATERIALGJENVINNINGSMÅL

Gjennom EØS-avtalen har Norge forplikta seg til å nå målsetnadane i EU sitt avfallsdirektiv. Målsetnadane går fram av Tabell 1.

Avfall med mål om førebuing for ombruk og materialgjenvinning	Mål i revidert direktiv			Rapportert måloppnåing i Norge (*2016/**2018)	
	Mål i gjeldande direktiv	2025	2030		2035
Avfall frå hushald og liknande næringsavfall ¹	50	55	60	65	38*
Emballasjeavfall	55	65	70		54**
Plastemballasje	22,5	50	55		36**
Papir og pappemballasje	60	75	85		80**
Glasemballasje	60	70	75		90**
Metallemballasje	50	50	60		90**
Treemballasje	15	25	30		-

Tabell 1 Materialgjenvinningsmål i EU sitt avfallsdirektiv og dagens rapporterte måloppnåing.

Frå 2025 skal vi tilby separat innsamling av tekstilavfall og farleg avfall frå private hushaldningar, sjå Tabell 2. Det blir også vurdert å innføre konkrete krav til å førebu avfall til ombruk.

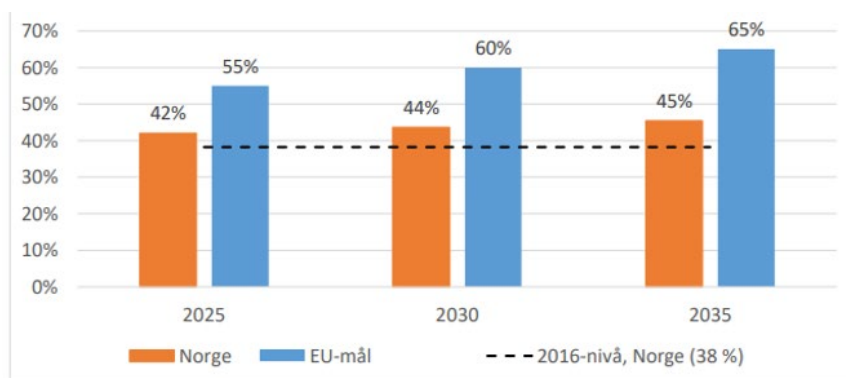
¹ Municipal waste (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Municipal_waste)

Avfall med krav til kjeldesortering	Allereie innført	Gjeldande frå
Papp og papiremballasje	X	
Plastemballasje	X	
Organisk avfall		2024
Tekstilar		2025
Farleg avfall		2025

Tabell 2 Oversikt over avfall med krav om kjeldesortering og når krava trer i kraft.

Krav til kjeldesortering vil bli fastsett i forskrifter basert på EU-regelverk. Park- og hageavfall skal kjeldesorteras, og utsortert matavfall, park- og hageavfall og plastavfall frå hushald skal leverast til materialgjenvinning.

Figur 2 viser at Norge er langt unna EU sine målsetnadar for materialgjenvinning. Vi når ikkje måla dersom vi fortsett slik vi gjer i dag.



Figur 1 Estimat på andel materialgjenvinning, avfall frå hushald og liknande avfall frå næringsliv, etter innføring av forskrift

Miljødirektoratet anbefaler nye krav til alle kommunar og næringslivet om å samle inn utsortert papp, papir, glas- og metallemballasje og tekstil.

Føreslegne endringar i kommunane sine plikter:

Utsorteringskrav til papp- og papir

- 2028: 80 %
- 2035: 85 %

Utsorteringskrav glas- og metallemballasje

- 2028: 85 %
- 2035: 90 %

Utsorteringskrav tekstilavfall

- Kjeldesortert frå og med 2025
- «...som kan førebuast til ombruk eller materialgjennvinning»

Norge legg opp til mål som er på linje med EU sine mål for 2025 og 2030. I 2035 vil utsorteringskrava (sjå tabell 3) for matavfall, plastavfall, papp/papir og glas- og metallemballasje vere høgare enn EU sine mål. Med andre ord set Norge ambisiøse krav for utsortering innanfor dei ulike avfallstypene.

Avfallstype	2020	2023	2025	2028	2030	2035
Matavfall			55		60	70
Plastavfall				50	60	70
Papp/papir				80		85
Glas- og metallemballasje				85		90
Park og hageavfall		Krav om utsortering				
Tekstilavfall			Krav om utsortering			
EU krav for MW	50		55		60	65
Måloppnåing for Norge (MW)	41		42		44	45-47

Tabell 3 Gjeldande og føreslegne *utsorteringskrav (N)* og *gjennvinningsmål (EU)*

Samanlikna med nabolanda har styresmaktene ulike måtar å møte EU-krava på, sjå figur 3. Danmark har henteordning for mange avfallstypar, medan Sverige har større krav til

produsentane.

Danmark 	Sverige 	Finland 
Krav til <u>kommunane</u> om separat utsortering og henteordning for 10 <u>avfallstypar</u> (2021) <ol style="list-style-type: none"> 1. Matavfall 2. Papp 3. Papir 4. Mat- og drikkekartong 5. Glass 6. Metall 7. Plast 8. Farlig avfall 9. Tekstilavfall (2023) 10. Hageavfall (<u>ikkje</u> krav til henteordning) 	Produsentansvar emballasje: <ul style="list-style-type: none"> ■ Plast ■ Metall ■ Papp/papir ■ Glass (klart/farga) Både hente- og bringeordning Forslag om krav til henteordning frå 2024 Krav om henteordning for matavfall frå 2023 Krav om kildesortering av returpapir frå 2022 <u>Ettersortering</u> kun som tillegg	Krav om separat innsamling av <u>dei avfallstypane</u> EU direktivet krev. Kombinasjon hente/bringe <ul style="list-style-type: none"> ■ Papir ■ Metall ■ Plast ■ Glass <ul style="list-style-type: none"> ■ Mat (2023) ■ Tekstil (2025)

Figur 2 Samanlikning av krav frå myndigheiter i våre naboland

Miljødirektoratet har analysert fleire tiltak som kan auke ombruk og materialgjenvinning i Norge fram mot 2035. Tiltaka varierer mykje i kostnadseffektivitet og effekt. Analysen viser at seks av tiltaka er økonomisk lønsame for verksemdar eller kommunar, som for eksempel “betal for det du kastar”- ordninga for restavfall. Tiltak som rettar seg mot avfall med stor vekt vil ha størst effekt. Materialgjenvinning frå restavfall og grovavfall frå hushald gir den beste effekten i forhold til kostnad, og henteordning for hageavfall viser også stor effekt.

Om alle tiltaka blir gjennomført, vil ombruk og materialgjenvinning av hushaldsavfall og liknande avfall frå næringslivet auke med 53 % i 2025, 56 % i 2030 og 59 % i 2035, ifølge Miljødirektoratet.

3.2. NASJONALT REGELVERK

EU sitt direktiv om sirkulær økonomi set krav til avfallshandtering og -løysingar. Dette kjem inn i norsk lov via EØS-avtalen. Samstundes er bransjen regulert av anna lovgjevning som til dømes konkurranselov og lov om offentlege anskaffingar.

Ureiningslova med underliggjande forskrifter definerer det grunnleggjande regelverket for avfallshandtering. Den inneheld avgrensing av kommunane sine plikter og ansvar for avfall frå hushald og næringsavfall.

Miljødirektoratet tilrådte i «Anbefaling om forskrift om krav til separat innsamling, utsortering og materialgjenvinning av fleire avfallstypar og endring av forureiningslova § 34 om differensiert avfallsgebyr» ref. 202/11489, nye krav til alle kommunar og næringslivet om å samle inn utsortert papp, papir, glas, metall og tekstil.

Ein bør vere merksam på at det kan kome auka krav til henteordningar, derunder eksempelvis henteordning for alt plastavfall, det vil seie ikkje berre plastemballasje. Det vil å så tilfelle få konsekvensar for dagens sekkeløysing.

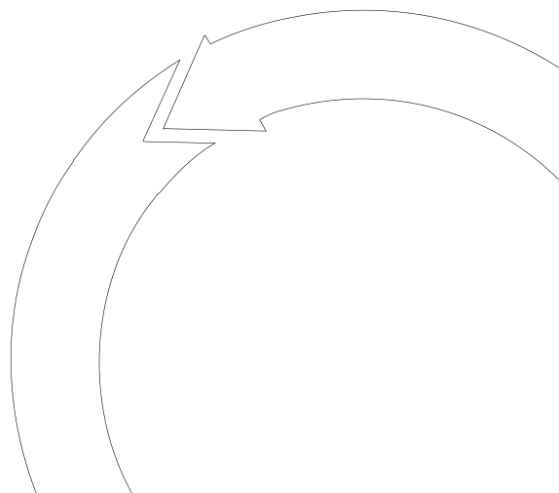
3.3. DRIFTSLØYVE FRÅ STATSFORVALTAREN

SUM har driftsløyve frå Statsforvaltaren til drift av anlegget på Einestølen. Løyvet stiller konkrete krav til drifta ved anlegget, blant anna når det gjeld forureining og ulemper som følgje av handtering av alt avfall som kjem inn på anlegget. Dersom SUM ikkje held seg innanfor krava og lovverket, kan ein i verste konsekvens misse løyvet.

Løyvet skildrar mengder og typar avfall som anlegget er godkjent for å handsame. Vidare har verksemda plikt til å redusere ureining så mykje som mogleg. Verksemda må bruke den beste tilgjengelege teknologien (BAT) innan avfallsbransjen. Forhold som påverkar det ytre miljøet og nærmiljøet skal risikovurderast, og det skal vere rutinar for prøvetaking av utslepp.

Løyvet stiller krav til

- Mottak av avfall
- Oppbygging og drift av deponi
- Oppbygging og drift av biocelle
- Ureining av grunn eller vatn
- Utsleppsgrenser og kontroll
- Støy
- Beredskap
- Rapportering



4. NASJONAL STRATEGI

Ved å legge til rette for meir sortering, ombruk og materialgjenvinning kan avfallsbransjen spele ei viktig rolle i å realisere potensiale for sirkulær økonomi. Bransjen kan både produsere og levere sekundære råvarer. I 2019 arbeidde 16 000 personar i avfallsbransjen, med ei verdiskaping på 23 milliardar kroner, som er under 1 % av BNP. Målt i forhold til årsverk er det berre innan olje, gass og fornybar energi det er høgare verdiskaping per årsverk².

Norge la fram ein nasjonal strategi for sirkulær økonomi i 2021³. Regjeringa har mål om at Norge skal vere eit føregangslend i utviklinga av ein grøn og sirkulær økonomi. EU sin handlingsplan for sirkulær økonomi inneheld nye lovgivingsgrep for meir berekraftige produkt, betre utnytting av avfallsressursar og høge standardar for eit giftfritt miljø. Den norske strategien er ein viktig del av dette, både i nasjonal politikk og i samarbeidet med EU.

Med innføring av sirkulær økonomi vil avfallsbransjen bli endå viktigare som produsent og leverandør av resirkulerte råvarer. For å få dette til, vil nye innsamlingsløysingar og betre teknologi for utsortering og gjenvinning vere viktige faktorar. Avfallsbransjen kan bidra ved å produsere, distribuere og selje resirkulerte råvarer, drivstoff og brensel, slik at meir avfall kan bli ein del av eksisterande verdikjeder for materialgjenvinning. Avfall som i dag går til deponi eller energigjenvinning kan då inngå i nye verdikjeder for materialgjenvinning. Bransjen kan også utvikle nye forretningsmodellar som bidreg til ombruk og reduksjon.

Avfallsbransjen kan stille krav til andre bransjar om betre produktdesign og innhald av materiale, slik at det blir enklare å demontere og gjenvinne produkta. Dette vil også støtte opp om produsentansvar, der produkt blir designa for ombruk, reoperasjon og materialgjenvinning. Plastprodukt er eit godt døme på kor det er stort potensial for forbetring av design.

Sortering av avfall i så reine fraksjonar som mogleg er viktig for å auke gjenvinningsgraden og kvaliteten på dei sekundære råvarene. Standardisering og sporbarheit av produkt er også nødvendig for å legge til rette for ombruk og materialgjenvinning. For mange typar avfall er det i dag lite lønsemd i materialgjenvinning, fordi etterspurnaden etter sekundære råvarer er låg, og prisen på nye, jomfruelege råvarer er lågare.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kunnskapsgrunnlag-for-nasjonal-strategi-for-sirkular-okonomi/id2714834/> - Delutredning 1.

³ [Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi \(regjeringen.no\)](#)

Når det gjeld avløpsslam, er det eit potensial for auka verdiskaping ved material- og energigjenvinning frå både avløpsvatn og avløpsslam.

5. LOKAL STRATEGI

Avfallsbransjen blir i større grad enn tidlegare standardisert som følgje av EU sitt avfallsdirektiv. Direktivet vil i stor grad legge føringar for kva som skal gjerast både nasjonalt og lokalt. Lokalt vil det i hovudsak handle om korleis vi skal oppfylle dei måla som er sett. Overgangen til sirkulær økonomi vil stille nye krav til metodar og løysingar. Difor kan vi ikkje løyse framtidens utfordringar med gårdsdagens metodar. SUM vil, på vegne av eigarkommunane, vere ansvarleg for å sjå til at dei auka krava til utsortering blir oppfylte.

Avfallsbransjen er ein sektor med høg verdiskaping per sysselsett årsverk. Derfor må vi arbeide for at ein stor del av denne verdiskapinga skjer lokalt. For å få til dette må vi vere flinke til å handtere avfall, ha god sortering, og sikre reine sekundære råvarer som kan materialgjenvinnast. Saman med etablering av lokale behandlingsanlegg for enkelte avfallstypar, vil dette kunne utløyse potensiale i andre næringar og verksemdar i området.

Vi skal ha fokus på å løyse kjerneoppgåvene våre internt i organisasjonen eller gjennom samarbeid med andre offentlege avfallsselskap. Lokal handtering av avfall vil vere eit viktig verkemiddel både for å sortere ut sekundære råvarer og for å skape lokale arbeidsplassar.

Som følgje av EU sitt avfallsdirektiv går avfallsbransjen frå å vere statisk til å vere meir dynamisk. Fram til no har det vore få, store kontraktar med faste ruter og føreseielege mengder. I framtida vil vi få meir utsortering av fleire avfallstypar, noko som vil redusere mengda avfall per type, både internt mellom våre eigne anlegg og ut frå SUM. Det vil ikkje lengre vere store kontraktar med faste ruter og få lokasjonar. Når fleire avfallstypar blir sorterte, vil mengdene variere meir i løpet av året, noko som gjer det vanskelegare å halde faste ruter. Det vil i staden bli fleire transportoppdrag til ulike behandlingsanlegg, og transporten vil skje etter behov, ikkje på faste ruter.

I dag blir mykje av avfallet i Norge handtert via avfallsmeklarar. For store, føreseielege avfallsmengder kan dette vere ei akseptabel løysing dersom marknaden fungerer godt. For avfallstypar med mindre mengder avfall er det derimot ofte uforholdsmessig dyrt og upraktisk å bruke avfallsmeklarar. I større grad må vi levere direkte til behandlingsanlegg med eigen transport.

For alle oppgåvene vi skal utføre, må vi søke samarbeid med andre offentlege selskap. Dette kan bidra til å realisere løysingar som kvar enkelt selskap ikkje ville klart å oppnå aleine.

Eit viktig verkemiddel for å auke sorteringsgraden og medvitnet kring sortering er informasjonsarbeid. Vi må drive aktivt informasjonsarbeid retta mot abonnentar, næringslivet og eigarkommunane.

6. MARKNAD

Marknaden for kjøp og sal av avfall er i dag lite utvikla. I hovudsak er det papp/papir, plastemballasje, glas- og metallemballasje, samt metall som er mogleg å selje. For andre avfallstypar må vi derimot betale for å få dei handsama.

Produsentansvarsordninga er utforma for å fremje meir miljøvennleg produktutvikling og sikre effektiv bruk av avfall som sekundær råvare. Ordninga legg opp til at produsentar og importørar skal ta ansvar for kostnadane knytt til eit produkt gjennom heile livsløpet, også etter at produktet har blitt avfall. I dag omfattar produsentansvaret følgjande avfallstypar:

- emballasje
- elektriske og elektroniske produkt (EE-produkt)
- batteri
- køyretøy
- dekk
- PCB-holdige isolerglas

Produsentansvaret blir organisert av ulike returselskap, som er finansiert gjennom vederlag som blir betalt av verksemder som produserer eller importerer emballasje eller emballerte produkt. Desse returselskapa skal finansiere innsamling og materialgjenvinning, samt informasjonsarbeid og rapportering.

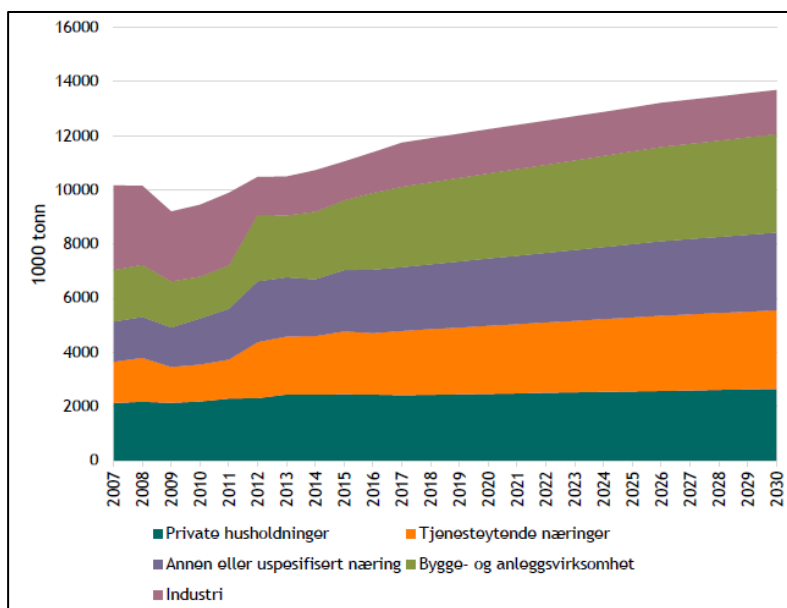
For avfallstypar som ikkje er omfatta av produsentansvaret, må vi enten handsame avfallet sjølv, eller kjøpe handsamingstenester i marknaden.

I dagens marknad er det få aktørar, og konkurransen variabel. For enkelte avfallstypar er marknaden lite utvikla, medan det for andre typar er få aktørar tilgjengelege. Restavfall er den største typen der vi må kjøpe handsamingstenester. Per i dag leverer vi restavfallet vårt til Bergen.

SUM har per 31.12.2023 ein materialgjenvinningsprosent på 28,3%. Om meir av restavfallet blir sortert ut til avfallstypar som kan gjenvinnast, vil det medføre kostnadsreduksjon for handsaming av restavfall, og auka inntekter for dei avfallstypar som er knytt til returordningar.

7. UTVIKLINGSTREND

Avfallsmengda frå hushald har lenge vore stabil, med ei lita auke dei siste åra. Det er venta at mengde og utvikling vil bli på same nivå også i åra framover.



Figur 3 Forventa utvikling i avfallsmengder fram mot 2030 (Mepex Consult AS)

Sjølv om mengda avfall ikkje er venta å minke i åra framover, vil det truleg bli store endringar i volum for dei ulike avfallstypane. Mengda av reine, sorterte avfallstypar vil auke, medan blanda avfall og restavfall vil minke. Dette vil endre marknaden, der nye aktørar kan dukke opp, og dei eksisterande må omstille seg. Etter kvart som marknaden for sekundære råvarer veks, kan vi vente at fleire avfallstypar blir sorterte ut.

Med eit regelverk i rask utvikling vil vi i åra framover sjå større endringar innan avfallshandtering. Krava til utsortering av avfall vil auke, og i nokre tilfelle også krava til metodane som kan brukast. Det er allereie innført krav til sortering av matavfall, plast, papp/papir, og snart kjem fram til tekstilar og farleg avfall frå hushald. Vi kan også vente konkrete krav til ombruk.

8. INNFORING AV NY RETTFERDIG BETALINGSMODELL

Kvar enkelt husstand er underlagt sjølvkostprinsippet, som betyr at kostnadane ved innsamling og handtering av avfall skal dekkjast gjennom avfallsgebyret, jf. ureiningslova §34 første ledd. Gebyret skal følgje prinsippet om at den som ureinar, betalar.

Ureiningslova § 34 andre ledd seier:

«Kommunen bør fastsette differensierte gebyr, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning».

Denne lovheimelen gjer at det er opp til kommunane å vurdere korleis gebyret skal fastsetjast. I ei høyring publisert 16. oktober 2023⁴ rår Miljødirektoratet å endre ordlyden til:

«Kommunane skal fastsette differensierte gebyr, der dette kan bidra til avfallsreduksjon, auka førebuing til ombruk og auka materialgjenvinning».

Denne tilrådinga gjev sterke signal om kva retning fastsetjing av gebyr vil ta i åra som kjem for avfallsselskap i Norge. Kommunane vil då bli pålagd å innføre differensierte gebyr, framfor dagens meir fleksible bør-krav.

Miljødirektoratet er tydelege i sitt budskap; dersom differensierte gebyr ikkje viser seg å vere tilstrekkeleg for å oppnå EU-måla, bør det vurderast å innføre meir konkrete krav til utforming av gebyrsystemet gjennom forskrift.

Mange kommunar har allereie i dag eit visst nivå av differensiering, ved at hushalda kan velje storleik på dunk eller hentefrekvens på restavfallet. Likevel er det berre få kommunar som differensierer gebyret etter faktisk forbruk.

Med utgangspunkt i myndigheitene sine tilrådingar og EU sitt avfallsrammedirektiv, foreslår SUM ei endring av betalingsmodellen for hushald og fritidsbustadar.

Den nye rettferdige betalingsmodellen for SUM inneheld to viktige endringar:

1. Fleksibelt renovasjonsgebyr
2. Betaling for levering av avfall på gjenvinningsstasjon for hushald og fritidsbustadar

⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2023/oktober-2023/forslag-endring-av-forurensningsloven--34-om-differensiering-av-avfallsgebyrer/>

Denne endringa vil gje brukarane eit sterkare insentiv til å sortere riktig, fremje ombruk og redusere avfallsmengda. Kostnadane ved innsamling og handtering av avfall vil no i større grad bli dekkja av den som skapar avfallet, og differensieringa av gebyret vil auke ved å rette verkemiddelet meir direkte mot utsorteringsgrad.

8.1. NÆRARE OM NY RETTFERDIG BETALINGSMODELL

8.1.1. FLEKSIBELT RENOVASJONSGEBYR FOR HUSHALD

Fram til 1.1.2025 er gebyret for SUM sine abonnentar differensiert på dunkstorleik. For å auke effekten av utsortering og differensiering, vert modellen endra slik at abonnentane i større grad betalar etter faktisk forbruk.

Frå 1.1.2025 vil eit ordinært forbruk bestå av ein fast grunnpris og ein variabel del. Den faste delen er lik for alle bueiningar. For restavfallet vil gebyret variere etter kor mange tømningar kunden har. Dei andre avfallstypene er inkludert i grunnprisen. Restavfallet og usortert avfall vil vere kostnadsdrivarar i eit slikt system, medan sorterte avfallstypar vil redusere kostnadane samanlikna med å levere alt som restavfall.

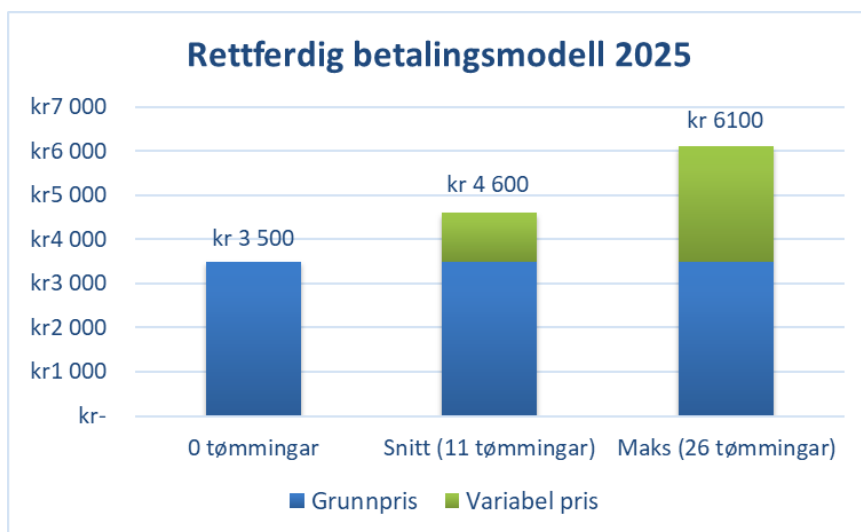
Denne modellen gjer at dei som skapar mykje avfall betalar meir, medan dei som skapar lite betalar mindre.

Den nye gebyrmodellen legg opp til følgjande prisar i 2025:

Fleksibelt gebyr	Nettobeløp (eks. mva)	Bruttobeløp (inkl. mva)	Eining
140 l Restavfall - Pris pr. tømning - Hushald	kr 80	kr 100	pr. tømning
240 l Restavfall - Pris pr. tømning - Hushald	kr 140	kr 175	pr. tømning
Restavfall - pris pr lukeopning - Hushald	kr 16	kr 20	pr. lukeopning
Grunnpris - Hushald	kr 2 800	kr 3 500	stk

Tabell 4 Prisar hushald Fleksibel gebyrmodell

Grunnprisen i modellen er kr 3500, som er det minste beløpet ein kunde kan betale. Då set ikkje vedkommande fram restavfallsdunken i det heile teke. Utifrå venta tømmeadferd hos kunden (11 tømningar årleg), vil eit gjennomsnittleg ordinært gebyr vere kr. 4 600. Makspris for ein kunde vil vere kr 6 100. Då sett kunden fram restavfallsdunken ved kvar tømning (26 gongar).



Figur 5 Gebyrskilnad ved ulike årlege tømmer

Den nye gebyrmodellen vil framleis vere underlagt sjølvkostregelverket. Det vil seie at vi som renovasjonsselskap ikkje kan tene pengar på tenestene vi tilbyr. Inntektene vi får frå kundane skal berre dekke kostnadane ved å drive tenestene våre, som henting, sortering, transport og handsaming av avfall. Eventuelt overskot skal vi bruke til å redusere framtidige gebyr, og underskot må dekkjast over ei tid.

8.1.2. BETALING FOR LEVERING AV AVFALL PÅ GJENVINNINGSTASJON FOR HUSHALD OG HYTTER

Levering av avfall på gjenvinningsstasjonane har i lengre tid vore inkludert i det faste gebyret for hushald og fritidsbustadar i SUM sine eigarkommunar, og vi har difor ikkje teke ekstra betaling ved levering. Dette strir i mot målsetjinga og krava i EU-direktivet som fokuserer på auka materialgjenvinning, meir ombruk og avfallsreduksjon.

SUM er eit av få avfallsselskap der abonnentane ikkje betalar ekstra for levering på gjenvinningsstasjonane. Denne ordninga gjev lite insentiv for miljøvenleg avfallshandtering i lokalsamfunnet.

Ordninga stemmer heller ikkje med den differensierte gebyrmodellen omtala i kapittel 8.1.1, som byggjer på prinsippet om at den som ureinar, skal betale. Utan betaling på stasjonane kan abonnentane samle opp avfall, unngå å betale for tømmer av restavfallsdunken, og levere det

vederlagsfritt på stasjonane. Dette reduserer incentivet for betre sortering og gjer det vanskeleg for ein fleksibel gebyrmodell å fungere optimalt. Alternativet vil vere å halde fram med dagens fastprismodell der levering på stasjonen er inkludert i gebyret.

Frå 1.1.2025 vil prisane for levering av avfall på gjenvinningsstasjonane for hushald og fritidsbustader sjå slik ut:

Levering på gjenvinningsstasjon	Nettobeløp (eks. mva)	Bruttobeløp (inkl. mva)	Eining
Personbil	kr 200	kr 250	stk
Varebil	kr 280	kr 350	stk
Personbil m/hengar	kr 280	kr 350	stk
Varebil m/hengar	kr 320	kr 400	stk
Øvrige	kr 1 800	kr 2 250	tonn

Tabell 5 Prisar hushald for levering av avfall på gjenvinningsstasjon frå 1.1.2025

I 2024 er kostnaden for energigjenvinning av restavfall 1 085 kr per tonn for hushald og fritidsbustader. Av dette går 600 kr til leverandør og 485 kr i forbrenningsavgift til staten. Ein bil med hengar som leverer 500 kg restavfall, vil dermed ha ein forbrenningskostnad på 542,5 kr. I tillegg kjem kostnader knytt til handtering, transport og administrasjon.

Prisane ved første års innføring i 2025 gjev ikkje full kostnadsdekking. Betaling for levering av ein bil med hengar vil gje ei inntekt på 280 kr eks. mva til SUM, noko som berre dekkjer om lag halvparten av forbrenningskostnaden. Handterings,- transport- og administrasjonskostnader er då ikkje medrekna. Likevel vil fastsette prisar støtte den nye betalingsmodellen, gje SUM nødvendige inntekter, og bidra til at brukarane sorterar betre, ombrukar meir og reduserer avfall. Det som tidlegare var fullt inkludert i gebyret, er no berre delvis dekkja, slik at kostnaden i større grad blir plassert på den som ureinar. På sikt må ein vurdere prisnivået opp mot kostnadsdekkinga.

Avfallstypene som reduserer kostnadane for SUM, vil framleis vere vederlagsfrie for hushald og fritidsbustader. Det vil ikkje koste ekstra å levere farleg avfall, metall og hageavfall på gjenvinningsstasjonane. Farleg avfall er vi pliktige til å ta i mot vederlagsfritt, metall får vi betalt for og hageavfall vert nytta internt på hovudanlegget.

8.2. DRIFTSRESULTAT 2024-2025

Totale driftskostnader for SUM har gått frå 41,5 mill. kr i 2014 til 86,6 mill. kr i 2023. Prognose for 2024 tilseier totale kostnader på 92 mill. kr.

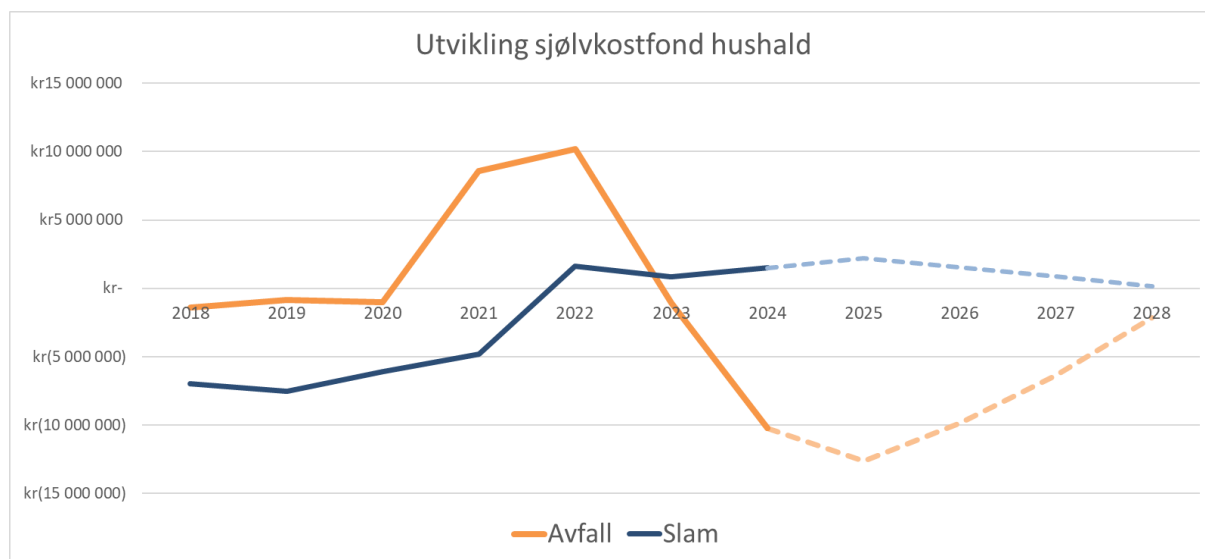


Figur 6 Utvikling totale driftskostnader for SUM i perioden 2014-2028

Det er ei rekkje ulike forhold som er skuld i auken. I hovudsak gjeld det:

- 38% prisauke i perioden (KPI)
- Tiltak knytt til auka krav frå EU og Norge for utsortering og materialgjenvinning
- Tiltak knytt til auka krav frå Statsforvaltar
- Auka personalbehov for drift og administrasjon
- Innføring av statleg CO₂-avgift på forbrenning av avfall
- Auka fokus på klimagassutslepp (elektrifisering av maskinpark)
- Digitalisering av innsamling og avfallstraumar
- Overtaking av gebyrinnkrevjing frå kommunane
- Auke i logistikk-/transportkostnader
- Implementering av kvalitet- og leiingsystem
- Informasjonsarbeid retta mot abonnentar og eigarkommunar
- Etablering av nedgravne løysingar

Kostnadsauken har resultert i eit underskot på 10,3 mill i sjølvkostfondet for avfall hushald (per 31.12.24). Underskotet tilsvarar om lag 770 kr per abonnent og vert ytterlegare redusert til 12,6 mill. kr pr. 31.12.2025. For å etterleve sjølvkostregelverket skal fondet balansere i løpet av ein femårsperiode.



Figur 7 Utvikling sjølvkostfond hushald i perioden 2018 - 2028

Basert på underskotet for avfallshandring for hushald er det lagt fram tiltak for å auke inntektene frå hushald og fritidsbustader i perioden 2025-2028:

- Betaling på gjenvinningsstasjonar for hushald og hytter vert innført 1.1.2025
- Gebyret for fritidsbustader, som har vore lågt i lengre tid, vil bli vesentleg auka i 2025
- Påleggsbrev vil bli sendt til eigedommar som i dag ikkje betalar gebyr for alle gebyrpliktige bueiningar

I denne planperioden vil vi bygge opp sjølvkostfondet slik at det tilfredstiller sjølvkostregelverket innan utgangen av 2028.

8.3. ALTERNATIV TIL ENDRING AV BETALINGSMODELL

Auka kostnader for SUM krev auka inntekter for å oppnå full kostnadsdekking, jf. ureiningslova §34 første ledd. Framlegget til ny betalingsmodell som skal sikre dei naudsynte inntektene, er konkretisert i tabell 6, som viser oversikt over totale inntekter frå hushald og gebyr pr. abonnent.

<i>i 1000</i>	Totale inntekter 2025	Totale inntekter 2024	Endring	Endring %	Gebyr 2025	Endring frå fjorår
Alternativ 1 Rettferdig betalingsmodell						
Gebyr hushald	49 233	44 535	4 698	11 %	kr 4 600	kr 55
Betaling på stasjon hushald og fritidsbustad	4 820	-	4 820	100 %	kr 350	kr 350
Gebyr fritidsbustad	6 019	3 213	2 806	87 %	kr 2 450	kr 1 125
Totalt	60 072	47 748	12 324	26 %		

Tabell 6 Oversikt totale inntekter frå hushald med ny rettferdig gebyrmodell og gebyr pr abonnent

Det er avgjerande å auke SUM sine inntekter for å balansere sjølvkostfondet innan ein femårsperiode, jf. Kapittel 8.2. SUM er likevel ikkje tvungen til å endre betalingsmodell. Eit alternativ til innføring av rettferdig betalingsmodell er å auke satsane i dagens gebyrmodell. Dette vil bety at alle hushald betaler meir, uavhengig av kor mykje avfall dei produserer. Sjølv om dette er enklare å administrere på kort sikt, vil det ikkje oppmuntre til betre sortering eller avfallsreduksjon. Å auke gebyra for alle kan også opplevast som mindre rettferdig, sidan det ikkje tek omsyn til dei som allereie jobbar for å redusere avfallsmengdene sine.

Alternativ 2, som inneber vidareføring av fastprismodellen, er presentert i tabell 7.

	Totale inntekter 2025	Totale inntekter 2024	Endring	Endring %	Gebyr 2025	Endring frå fjorår
Alternativ 2 Fastpris						
Gebyr hushald	56 029	44 535	11 495	26 %	kr 5 632	kr 1 087
Betaling på stasjon hushald og fritidsbustad	-	-	-	0 %	0	kr -
Gebyr fritidsbustad	4 043	3 213	829	26 %	kr 1 684	kr 359
Totalt	60 072	47 748	12 324	26 %		

Tabell 7 Oversikt totale inntekter frå hushald med fastprismodell og gebyr pr abonnent

Totale inntekter vil vere like som i alternativ 1, men gebyra vil auke med kr 1 087 til kr 5 632 for hushald, og med kr 359 til kr 1 684 for fritidsbustader.

8.4. DIFFERENSIERINGSGRAD

Den rettferdige betalingsmodellen byggjer på prinsippet om at «kurreinar betalar». Det betyr at det er *forbruket* modellen differensierer på. Betalingsmodellen vil innebere at enkelte grupper vert påverka i større grad enn andre grupper. Ein småbarnsfamilie vil eksempelvis ha eit høgare forbruk enn einslege brukarar. Miljødirektoratet er i sin rettleiar *Beregning av kommunale*

avfallsgebyr⁵ tydelege på at det er klare avgrensingar på kva kriterium gebyret kan differensierast på grunnlag av.

Det er ikkje mogleg å differensiere gebyr på sosialt grunnlag, som for eksempel ulik inntekt, i følgje rettleiar. Det er heller ikkje lov å differensiere på bakgrunn av kvar i kommunen brukaren er busett, som vil sei at sparing på grunn av ulik køyreavstand ikkje kan gje grunnlag for lågare gebyr.

Fritak og gebyrreduksjon kan ikkje bli gjeve for større grupper, jf. kapittel 4.3.5. i *Rettleiar for kommunale avfallsgebyr*. Ei differensiering på sosiale eller andre grunnlag ville såleis fråvike Miljødirektoratet sine retningslinjer, samt frå prinsippet om at den som ureinar, betalar.

9. OPPSUMMERING

Den enkelte husstand er underlagt sjølvkostprinsippet, som betyr at kostnadane for innsamling og handtering av avfall skal dekkast gjennom avfallsgebyr, jf. Ureiningslova §34 første ledd. Dette prinsippet byggjer på at den som ureinar, skal betale.

EU sitt rammedirektiv om avfall gjev ikkje konkrete plikter når det kjem til fastsetjing av avfallsgebyr, men dei gjev bindande mål om førebuing til ombruk og materialgjenvinning. Gebyrordninga skal vere ei ordning som effektivt bidreg til avfallsreduksjon, auka førebuing til ombruk og auka materialgjenvinning.

SUM vil vere ansvarleg på vegne av eigarkommunane med å sikre at auka krav til materialgjenvinning vert tilfredsstilt. SUM har i dag ein materialgjenvinningsprosent på 28 prosent. Dersom SUM skal evne å vere i tråd med nasjonale føringar og EU sin målsetnad om 65 prosent i 2035, er det avgjerande at det vert sett i verk tiltak som gjev sterkare insentiv for brukarane enn det som eksisterer i dag.

Utan økonomiske insentiv, viser analyser at vi ikkje kan vente vesentleg endringar i åtferd hos brukarane. Per i dag har heller ikkje eigarkommunane ordningar som støttar godt nok opp under nasjonale krav og retningslinjer for utsortering og materialgjenvinning.

⁵ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M258/M258.pdf>

Miljødirektoratet gjev sterke signal om at avfallsgebyr skal differensierast. Sjølv om det per i dag berre er eit bør-krav i ureiningslova §34, er tiltaket om differensiering av gebyr sett på som eit av dei viktigaste tiltaka for å sikre at avfall er gjenstand for ombruk og gjenvinning.

Vidare så vil eksterne samarbeidspartnarar, herunder returselskap og mottaksanlegg, stille stadig strengare krav til utsortering. Konsekvensen vert truleg at aktørane ikkje vil hente/ta i mot enkelte fraksjonar lenger, at kostnadene med handsaming vil gå vesentleg opp og at ein kan ende med å sende meir til forbrenning igjen.

Den rettferdige betalingsmodellen er eit viktig steg mot både økonomisk og miljømessig berekraft. Ved å gje abonnentane større ansvar for eiga avfallshandtering, sikrar vi rettferdig fordeling av kostnadane og legg til rette for betre sortering og reduksjon av avfallsmengda.

