



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 8. febrúar 2021

2101066SA KB/bg/em
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfisins, S-11/2021

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, frá 15. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind drög að breytingu á lögum vegna innleiðingar hringrásarhagkerfisins.

Með frumvarpinu er stefnt að innleiðingu tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) er fjalla um úrgang og innleiðingu hringrásarhagkerfis. Tilskipanirnar hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn en í frumvarpinu kemur fram að rétt þyki að innleiða þær í ljósi þess hversu mikilvægt er að skapa sem fyrst skilyrði fyrir myndun svokallaðs hringrásarhagkerfis í íslenskri löggjöf í því skyni að ýta undir endurvinnslu og aðra endurnýtingu úrgangs og draga verulega úr myndun hans. Gott samtal hefur verið milli umhverfisráðuneytisins og sambandsins síðasta árið við gerð þessa frumvarps sem og stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs.

Almennt

Í frumvarpinu má finna margar jákvæðar tillögur og ber þá sérstaklega að nefna aukna framleiðendaábyrgð sem er í samræmi við mengunarbótaregluna en sú regla kveður á um að sá sem valdi mengun bæti umhverfistjón sem af henni hlýst og beri kostnað af því. Í frumvarpinu er bæði lagt til að fjölga þeim vörum er bera framleiðendaábyrgð (úrvinnslugjald) ásamt því að leggja til að framleiðendur standi undir fleiri kostnaðarþáttum sveitarfélaga við meðhöndlun úrgangs en nú er. Einnig er jákvætt að sjá ákvæði um sameiginlegar merkingar.

Þá er lagt til að sveitarfélög innheimti gjöld vegna söfnunar úrgangs á grundvelli reglunnar „Borgaðu þegar þú hendir“ (e. pay-as-you-throw) en fella má þá reglu einnig undir mengunarbótaregluna.

Í megindráttum styður sambandið markmið þessa frumvarps en telur þó mikilvægt að nýtt sé betur það svigrúm er kemur fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins bæði varðandi útfærslur og tímasetningu innleiðingar. Einnig telur sambandið nauðsynlegt að gera lagatextann skýrari svo ávallt sé ljóst hver ber ábyrgð hverju sinni og hvað sé innifalið í þeirri ábyrgð. Er þá sérstaklega verið að vísa til framleiðendaábyrgðar og ábyrgðar sveitarfélaga þegar kemur að meðhöndlun úrgangs. Hér á eftir verður farið yfir helstu atriði er sambandið telur nauðsynlegt að bætt verði úr áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi. Einnig er meðfylgjandi ítarlegri umfjöllun um einstaka atriði ásamt tillögum að breyttum frumvarpstexta.

Hafa þarf þó þann fyrirvara á málinu að kostnaðarmat hefur ekki farið fram og afstaða sambandsins mun því að miklu leyti ráðast af því hvernig tekið er í meðfylgjandi athugasemdir. Sambandið áskilur sér einnig rétt til að koma með frekari tillögur og útfærslur ákveðinna atriða þar sem enn er unnið að samráði við sveitarfélög um þetta mál og drög að stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs sem einnig liggja fyrir og sambandið vinnur nú að umsögn um.

Vert er að hafa í huga að þær tilskipanir sem fyrirhugað er að innleiða með frumvarpinu hafa ekki enn verið teknar inn í EES-samninginn. Nægur tími er því til að vanda til innleiðingar og tryggja sem breiðasta sátt um meginlínur, ásamt því að gefa hæfilegan fyrirvara á gildistöku laganna, að því leyti sem þau kalla á breytt fyrirkomulag úrgangsmála.

Gildistaka

Samkvæmt frumvarpsdrögum eiga lagabreytingarnar að taki gildi strax 1. júlí nk. en ákvæði um ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á tilteknum plastvörum og veiðarfærum úr plasti taka ekki gildi fyrr en 1. janúar 2023. Sveitarfélög hafi jafnframt frest til 1. júlí 2023 til að innleiða aðskilda sérsöfnun á pappír og pappa, plasti og málmum sem og breytingar á gjaldtöku.

Að mati sambandsins er skynsamlegra að lögin í heild taki gildi á sama tíma. Ástæður fyrir því eru fyrst og fremst eftirfarandi:

Í fyrsta lagi er rétt að undirstrika mikilvægi þess að sá kostnaður sem hlýst af þeim umfangsmiklu breytingum á sérsöfnun úrgangs sem fyrirhugaðar eru í frumvarpinu falli undir framleiðendaábyrgð og því er gagnsemi sömu gildistöku dagsetningar augljós. Það er jákvætt að framleiðendur og innflytjendur eigi að standa aukin straum af kostnaði við sérsöfnun en rétt er að taka það fram að kostnaðarhlutdeild úrvinnslugjalds í úrgangsmeðhöndlun sveitarfélaga hefur hingað til ekki skilað sér að nógu miklu marki til sveitarfélaga. Ekki verður séð að Úrvinnslusjóður geti innleitt umfangsmiklar breytingar á kostnaðarmódeli sínu fyrir sumarið, eða fyrir þann tíma sem auknar kröfur um sérsöfnun taka gildi.

Í öðru lagi ber að nefna að söfnun og önnur meðhöndlun úrgangs er flókið úrlausnarefni þar sem allt samfélagið er undir og ábyrgð liggur hjá einstaklingum, atvinnulífi og stjórnvöldum. Breytingar á skipulagi sérsöfnunar og meðhöndlun þess úrgangs sem til fellur kallar á vandaðan undirbúning af hálfu sveitarstjórna þar sem reynt getur á útboðsskyldu ásamt ákvörðunum um fjárfestingu og fjármögnun, oft í samstarfi margra sveitarfélaga. Gefa þarf sveitarstjórnnum tíma til að undirbúa innleiðingu laganna á hagkvæman og raunhæfan hátt. Mikilvægt er því að undirbúningur sé vandaður og allir aðilar gangi í takt með skýra sýn á sitt hlutverk.

Í þriðja lagi er ljóst að lykilþáttur í vel heppnuðum breytingum á úrgangsstjórnun er þátttaka íbúa og rekstraraðila. Mikilvægt er því að undirbúa breytta sérsöfnun og gjaldtöku í góðu tómi svo hægt sé að fræða íbúa og rekstraraðila um breytingarnar og þeim gefist svigrúm til að meta þarfir sínar út frá magni úrgangs og aðstæðum á hverjum stað. Óæskilegt

er að íbúar og rekstraraðilar þurfi að tileinka sér breytingar 1. júlí 2021 og aftur 1. júlí 2023.

Í fjórða lagi eru sveitarfélög nú þegar með ílát við heimili og oftast með samninga um hirðu úrgangs og aðra meðhöndlun. Það getur verið bæði kostnaðarsamt og tímafrekt að bjóða út innkaup á nýjum ílátum og segja upp eða breyta núgildandi samningum um sérsöfnun. Í raun er ómögulegt að fara í útboð í samræmi við lög um opinber innkaup, ef þess gerist þörf, til að innleiða breytingar fyrir 1. júlí nk.

Í fimmta lagi verður að nefna að eðlilegt er að breytt gjaldtaka haldist í hendur við breytta sérsöfnun við húsvegg. Sambandið vill einnig vekja sérstaka athygli á að mörg sveitarfélög innheimta gjöld fyrir meðhöndlun úrgangs með fasteignagjöldum sem eru lögð á í byrjun árs og gæti því komið upp óþarfa flækjustig við að innleiða slíkar breytingar um mitt ár.

Heilt yfir verður ekki séð að þau rök sem færð eru fram í skýringum með frumvarpinu varðandi það að flýta innleiðingu vegi upp á móti þeim ókostum er því fylgir. Sambandið ítrekar að markmið frumvarpsins eru á flestan hátt jákvæð en nauðsynlegt er að gefa sveitarfélögum svigrúm til að tryggja árangursríka innleiðingu án ónauðsynlegs kostnaðar. Að mati sambandsins er mikilvægt að auknar kröfur um sérsöfnun haldist í hendur við innleiðingu aukinnar framleiðendaábyrgðar. Að öðrum kosti munu sveitarfélög og íbúar standa undir kostnaði við breytingar sem annars myndi vera greiddur af framleiðendaábyrgð sem er í samræmi við mengunarbótaregluna. Sveitarfélög og íbúar landsins mega síst við því í núverandi efnahagsástandi að standa undir óþarfa kostnaði þar sem verið er að flýta óhóflega innleiðingu á Evróputilskipunum, sem ekki hafa enn tekið gildi hér á landi.

Sambandið leggur því til að gildistöku frumvarpsins í heild verði breytt þannig að nægjanlegt svigrúm verði tryggt til innleiðingar á sem hagkvæmastan hátt m.a. með hliðsjón að innleiðingu aukinnar framleiðendaábyrgðar. Vandað kostnaðarmat gegnir lyklatríði þegar sú tímasetning er fundin.

Sérstök söfnun og flokkun úrgangs

Að mati sambandsins er nauðsynlegt að gera breytingar á 12. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um sérstaka söfnun. Líkt og komið hefur fram hér að framan er söfnun og meðhöndlun úrgangs eitt af flóknari verkefnum sveitarfélaga þar sem þó nokkur grá svæði eru milli stjórnvalda og atvinnulífs, fjöldi útboða á sér stað um afmörkuð verkefni og fjárfestingar almennt taldar í tugum milljóna. Því er fyrirsjáanleiki lyklatríði þegar kemur að skipulagi söfnunar og annarrar meðhöndlunar úrgangs. Það þarf að fara fram ítarlegra og betra samráð um fyrirkomulag sérsöfnunar við húsvegg með aðkomu sveitarfélaga, rekstraraðila er sinna söfnun og meðhöndlun úrgangs og samtökum atvinnulífsins sem fulltrúum framleiðendaábyrgðar.

Sambandið leggur einnig til að svigrúm Evróputilskipana verði nýtt þannig að eingöngu blönduðum úrgangi og lífúrgangi, að undanskildum garðaúrgangi, verði

safnað við húsvegg. Þannig væri fullnægjandi að sérsöfnun á öðrum straumum sem ætlunin er að sérsafna fari fram á söfnunar- og/eða móttökustöðvum. Bæði Akureyrarbær og Reykjavíkurborg hafa innleitt slíkt söfnunarkerfi með þéttu neti söfnunarstöðva með góðum árangri. Einnig væri hægt að skoða að safna eingöngu umbúðum við húsvegg líkt og gert er í Svíþjóð. Það gæti lækkað kostnað verulega þar sem einungis hluti þess pappa, pappírs og plasts, sem breytingar frumvarpsins ná yfir mun bera úrvinnslugjald. Sem dæmi munu dagblöð, garðhúsgögn og leikföng úr plasti áfram verða undanþegin því gjaldi. Þetta er mikilvægt sér í lagi í ljósi þess að ætlunin er að innleiða „Borgaðu þegar þú hendir“ verklag við innheimtu og úrgangur án úrvinnslugjalds mun hækka kostnað við söfnun og meðhöndlun þeirra flokka sem frumvarpið gerir ráð fyrir að safna við húsvegg. Í dag er plasti, pappa og pappír safnað saman óháð því hvort úrgangurinn sé hluti að framleiðendaábyrgð eða ekki. Þá þarf að skilgreina betur hvað er átt við með „við húsvegg“ en á höfuðborgarsvæðinu er verið að innleiða söfnun við húsvegg í formi miðlægrar söfnunar sem þjónar í sumum tilfellum aðskildum lóðum. Mikilvægt er að slíkt fyrirkomulag falli undir skilgreininguna „við húsvegg“.

Sambandið leggur mikla áherslu á að nýtt verði svigrúm tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins þannig að heimilt sé að safna tilteknum tegundum úrgangs saman að því tilskildu að það hamli ekki endurnotkun eða endurvinnslu í háum gæðaflokki. Slíkt þyrfti að koma skýrt fram í lagatextanum. Erfitt er fyrir sveitarfélög að byggja sína starfsemi og fjárfestingar upp í von um að undanþágur verði veittar, auk þess sem það yrði á valdi ráðherra að fella undanþágur úr gildi. Einnig gæti slík miðstýring hindrað nýsköpun í meðhöndlun úrgangs en ljóst er að nýsköpun á því sviði mun verða töluverð á næstu árum, meðal annars í formi aukinnar vélrænnar flokkunar. Hugsanlegt er þó að hægt sé að útfæra slíkt í reglugerð þannig að í stað þess að sveitarfélög sækji um undanþágu þá komi fram í reglugerð nánari umfjöllun um hvernig heimilt sé að haga sérsöfnun. Slíkt myndi fela í sér að sveitarfélögum sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru í reglugerð yrði heimilt að starfa í samræmi við þau án tilkomu sérstakra undanþáguheimilda. Í ljósi þess að ráðuneytið þarf að halda utan um þær undanþágur sem eru veittar væri hægt að útfæra lögín eða reglugerð þannig að sveitarfélögum væri skylt að tilkynna ráðuneytinu ef þau starfa eftir ákveðnu sérsöfnunarfyrirkomulagi sem ráðuneytið skilgreinir.

Þá er mikilvægt að fram komi í lögum um meðhöndlun úrgangs að skylt sé að sérsafna blönduðum úrgangi frá heimilum og rekstraraðilum. Sérsafna ætti blönduðum úrgangi til jafns við endurvinnsluefni til að rýra ekki gæði endurvinnslustrauma og vegna sóttvarna- og hollustuháttasjónarmiða. Jafnvel þótt breið samstaða náist og allir taki höndum saman og nái að flokka úrgang á framúrskarandi hátt mun alltaf verða eitthvað um blandaðan úrgang. Má t.d. nefna tíðavörur, einnota bleyjur, ryksugupoka og mengaðar vörur sem verða með engu móti endurnýttar eða endurunnar. Nærtækt dæmi eru einnota andlitsgrímur og hanskar eða heimilisúrgangur þar sem íbúar eru í einangrun en allan úrgang frá slíkum heimilum verður að setja í blandaðan heimilisúrgang til öruggrar förgunar vegna sóttvarnasjónarmiða. Ella er hættu á að slíkur úrgangur rati í endurvinnslutunnur sem spillir hreinleika úrgangsstrauma og vinnur á móti markmiðum um aukna endurvinnslu.

Bæta þarf lagatextann þannig að skýrt komi fram að ekki sé ætlunin að safna garðaúrgangi við húsvegg en samkvæmt frumvarpinu skal safna lífúrgangi við húsvegg en skilgreining á lífúrgangi felur í sér garðaúrgang. Að mati sambandsins getur verið erfitt fyrir sveitarfélög að skilgreina sig frá því að safna garðaúrgangi við húsvegg þótt slíkt komi fram í greinargerð þar sem lagatextinn er skýr um söfnun við húsvegg.

Samkvæmt frumvarpinu verður óheimilt að urða eða senda til brennslu þær úrgangstegundir sem ber að sérsafna og hefur verið safnað sérstaklega nema þann úrgang sem eftir verður í kjölfar söfnunar sem hentar hvorki til endurnotkunar né endurvinnslu. Óljóst er þó í frumvarpinu og greinargerð hver beri ábyrgð á því að meta hvort farga megi úrgangi sem hefur verið sérsafnað hjá lögaðilum og skilað er beint til brennslu eða urðunar hjá sveitarfélögum.

Sambandið leggur til að 12. gr. verði breytt þannig að eingöngu sé skylt að safna við húsvegg blönduðum úrgangi og matarúrgangi þannig að fram komi í lagagreiningu að söfnun við húsvegg eigi ekki við um garðaúrgang. Jafnframt þarf að tryggja að miðlæg söfnun nokkurra lóða falli undir skilgreininguna „við húsvegg“. Einnig er lagt til að nánara samtal eigi sér stað um útfærslu á söfnun á pappír, pappa og plasti með tilliti til þess hvort slíkum vörum sé safnað við húsvegg eða t.d. á söfnunarstöðvum innan ákveðinnar fjarlægðar frá heimilum. Þá þarf að meta hvort aðskilja mætti söfnun á úrgangi er fellur undir framleiðendaábyrgð. Áhersla er lögð á að blönduð söfnun endurvinnsluefna sem hamlar ekki hágæða endurvinnslu sé áfram heimil eða a.m.k. útfærð í reglugerð en ekki sem undanþáguheimild.

Framleiðendaábyrgð

Sambandið fagnar því að aukin framleiðendaábyrgð sé fyrirhuguð sem er í samræmi við áherslur tilskipana ESB um hringrásarhagkerfið en telur þó nauðsynlegt að skýra lagatextann betur þannig að ljóst sé hvaða kostnaði sveitarfélaga framleiðendaábyrgð sé ætlað að standa undir. Það er miður að frumvarpið nái ekki að taka betur á þessum atriðum en þau hafa valdið óþarfa núningi milli sveitarfélaga og atvinnulífsins. Mikilvægt er að bæta úr þessu í frumvarpinu.

Í dag er framleiðendaábyrgðin útfærð á þann hátt að ábyrgð framleiðenda á kostnaði við meðhöndlun flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð er sjaldan eða mjög óljóst að skila sér til lækkunar á kostnaði sveitarfélaga. Einnig er 3. mgr. 3. gr. laga um úrvinnslugjald túlkuð þannig að framleiðendaábyrgð skuli eingöngu standa undir kostnaði við að ná tölulegum markmiðum og því stendur framleiðendaábyrgðin ekki undir meðhöndlun úrgangs er skilar sér ekki í endurvinnslu líkt og lesa má út úr 1. mgr. sömu greinar. Sambærileg staða er uppi varðandi samning Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) við Úrvinnslusjóð en SFS skilgreinir ábyrgð sína svo þröngt að sveitarfélög sitja uppi með óeðlilegt magn af veiðarfærum sem skilað er inn til urðunar eða jafnvel kostnað vegna veiðarfæra sem skilin eru eftir og enginn eigandi finnst.

Fjallað er um framleiðendaábyrgð í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, í lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald og er því mjög flókið að átta sig á hver er í raun ábyrgð framleiðenda og hvort nægjanlega vel sé

skilgreint í lögum um úrvinnslugjald að gjaldið skuli standa undir allri ábyrgð framleiðenda eins og hún er skilgreind á hverjum tíma í lögum um meðhöndlun úrgangs. Telur sambandið mikilvægt að ákvæði um framleiðendaábyrgð og úrvinnslugjald verði endurskoðuð með eftirfarandi að leiðarljósi:

- Tryggt sé að framleiðendaábyrgð skuli standa undir allri meðhöndlun viðkomandi vara frá því að þær verða að úrgangi. Ekki eingöngu þeim vörum sem skilað er til endurvinnslu eða eru hæfar til endurvinnslu. Jafnframt þarf framleiðendaábyrgðin að standa undir kostnaði sem fellur til vegna eðlilegrar notkunar vörunnar og má þar nefna t.d. olúsíur og meðferð úrgangs sem flokkast undir spilliefni.
- Skýrt sé hvaða útgjöldum sveitarfélaga, við söfnun og aðra meðhöndlun, framleiðendaábyrgð er ætlað að standa undir.
- Skýrt sé hvað telst fullnægjandi fræðsla og hreinsun á rusli á víðavangi.
- Skýrt komi fram að samningar vegna svartolíu og veiðarfæra feli í sér að umræddir aðilar taki á sig alla framleiðendaábyrgð eins og hún er skilgreind í lögum á hverjum tíma, alla meðhöndlun viðkomandi úrgangs og að ná tölulegum markmiðum um söfnun og endurvinnslu í samræmi við markmið stjórnvalda á hverjum tíma.
- Að sveitarfélög hafi úrræði til að bregðast við ef þeim berst, t.d. á söfnunar- eða móttökustöðvar, förgunarstaði eða aðra staði í rekstri sveitarfélagsins, úrgangur sem heyrir undir framleiðendaábyrgð en í ljós kemur að ekki hefur verið greitt af honum úrvinnslugjald og því tekur Úrvinnslusjóður ekki þátt í kostnaði við flutning, geymslu og aðra meðhöndlun úrgangsins.
- Að hlutverk sveitarfélaga í ábyrgð á skipulagi úrgangsmeðhöndlunar haldist óbreytt.

Sambandið vekur sérstaka athygli á að greinargerð með umræddum ákvæðum er mjög rýr og nánast undantekningalaust vísað til Evróputilskipana. Þar sem Evróputilskipanir játa aðildarríkjum svigrúm til útfærslu við innleiðingu er mikilvægt að í greinargerð komi fram greinargóður og skýr texti um hvernig ábyrgð framleiðenda er útfærð í gegnum úrvinnslugjald og Úrvinnslusjóð. Er það sérstaklega mikilvægt þar sem útfærsla framleiðendaábyrgðar í gegnum úrvinnslugjald er ólík útfærslum flestra Evrópusambandsríkja svo vitað sé.

Sambandið leggur til að ákvæði um framleiðendaábyrgð verði endurskoðuð og skýrð betur ásamt því að bæta við umfjöllun í greinargerð til lögskýringar. Nánari umfjöllun um einstaka greinar má sjá hér að aftan.

Starfsemi Úrvinnslusjóðs

Sambandið telur mikilvægt að leyst sé úr þeim ágreiningi er snýr að lögum um opinber fjármál og hvernig fjármál Úrvinnslusjóðs eru útfærð í ríkisreikningi. Til að Úrvinnslusjóður geti náð sem bestum árangri í sinni starfsemi er mikilvægt að stjórnarmenn og starfsmenn sjóðsins geti einbeitt sér að innleiðingu hringrásarhagkerfisins á sem bestan hátt en ekki óvissu um ársreikninga og fjármál sjóðsins.

Breytt innheimta fyrir meðhöndlun úrgangs

Í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs. Þar kemur fram að skylt sé að innheimta gjald sem næst raunkostnaði við viðkomandi þjónustu, svo sem með því að miða gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs og aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangs viðkomandi aðila. „Borgaðu þegar þú hendir” verklag við innheimtu fyrir meðhöndlun úrgangs er gott dæmi um notkun hagrænna hvata til að draga úr myndun úrgangs og auka endurnotkun og endurvinnslu. Ljóst er að þessar hugmyndir munu gjörbreyta gjaldtöku margra sveitarfélaga miðað við það sem er í dag þar sem sveitarfélög innheimta flest fast gjald á hvert heimili. Jafnframt mun þetta í einhverjum tilfellum breyta fyrirkomulagi söfnunar, rekstri móttökustöðva og jafnvel brennslustöðva og urðunarstaða.

Það er helst fernt sem taka þarf tillit til við innleiðingu slíks fyrirkomulags. Í fyrsta lagi að sveitarfélög hafi nægjanlegan tíma til að undirbúa breytinguna eins og áður hefur komið fram. Í öðru lagi að sveitarfélög hafi svigrúm til að útfæra innheimtuna eftir því sem hentar á hverjum stað, s.s. að miða annað hvort við rúmmál eða þyngd úrgangsins. Í þriðja lagi að skýrt sé hvers konar innheimtufyrirkomulag uppfyllir fyrirbyggjandi kröfur til breyttrar gjaldtöku svo ekki komi til óparfa fyrirhafnar eða fjárfestinga að hálfu sveitarfélaga. Að lokum vill sambandið benda á að við innleiðinguna þurfa sveitarfélög að hafa heimild til að haga innheimtu þannig að hluti gjaldsins sé breytilegur eftir magni og tegund úrgangs og að hluti sé fast gjald. Fast gjald yrði innheimt í þeim tilfellum þegar ógerlegt er að miða við fyrrgreinda þætti og má sem dæmi hugsa sér að kostnaður við innheimtu, kynningarátök og rekstur ómannaðra stöðva, s.s. söfnunarstöðva, sé áfram innheimt sem fast gjald á fasteignaeyningu. Sama getur einnig átt við um gjöld vegna þjónustu við móttöku á úrgangi frá sumarþústaðabyggðum en nauðsynlegt er að fjalla betur um skyldur og heimildir sveitarfélaga gagnvart þeim í frumvarpinu. Jafnframt þyrfti að vera svigrúm til að innheimta fast gjald í þeim tilfellum sem sýnt þykir að breytilegt gjald myndi vinna á móti almennum markmiðum laganna. Má þar nefna söfnun sóttmengaðs úrgangs og dýrahraja þar sem meðhöndlunin er á forsendum almannaheilla og hollustuháttasjónarmið sem vega þyngra en sjónarmið endurnotkunar og endurvinnslu.

Að mati sambandsins er mikilvægt að tiltaka einnig að heimilt sé að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds. Í dag er oft ódýrast í krónum talið að setja úrgang í brennslu eða urðun en slíkt er sjaldan talið ákjósanlegasti kosturinn út frá umhverfissjónarmiðum. Ef heimilt yrði að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds geta sveitarfélög hvatt til aukinnar endurnotkunar og endurvinnslu með því að færa kostnað vegna söfnunar og annarrar meðhöndlunar endurvinnsluefna yfir á gjaldtöku vegna blandaðs úrgangs. Með því móti myndi kostnaður íbúa vegna endurvinnsluláta lækka sem er sértaklega mikilvægt í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir innleiðingu „Borgaðu þegar þú hendir” innheimtu. Mun því heildarinnheimta sveitarfélagsins vera sem næst raunkostnaði líkt og lagt er upp með en jákvæður hvati kominn til íbúa til að draga úr myndun úrgangs og flokka og skila til endurvinnslu.

Sambandið leggur til að 16. gr. verði breytt þannig að heimilt verði að miða innheimtuna að hluta til áfram við fast gjald og þess að taka tillit til umhverfisáhrifa við ákvörðun gjalds. Þá verði sérstaklega fjallað um skyldur sveitarfélaga gagnvart sumarbústöðum.

Skilagjald á ökutæki

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að greiða skuli 20.000 kr. hverjum þeim sem afhendir gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, enda hafi ökutækið verið afskráð og skilagjald eiganda greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki. Sambandið telur mikilvægt að stjórnvöld, er hafa heimild til þess að fjarlægja ökutæki og koma þeim til úrvinnslu, geti fengið viðkomandi gjald greitt upp í kostnað við að fjarlægja ökutækið. Í dag er útfærslan þannig að ómögulegt hefur verið fyrir sveitarfélög að fá gjaldið greitt beint til sín (eða viðkomandi heilbrigðiseftirlits) þar sem reglugerð nr.1124/2005 um úrvinnslugjald tilgreinir eingöngu eigendur og erfiðlega hefur gengið að fá ökutæki afskráð þar sem ekki næst í skráðan eiganda. Ástæður fyrir því geta verið t.d. að eigandi sé erlendur ríkisborgari sem fluttur er úr landi eða enginn eigandi skráður. Einnig er óskað eftir að innleidd verði flutningsjöfnun á úrvinnslu bifreiða en flutningsjöfnuður hjá Úrvinnslusjóði hefur tryggt jöfn tækifæri til viðeigandi meðhöndlun úrgangs um allt land. Að auki er lagt til að skilagjaldið verði hækkað en í dag stendur gjaldið tæplega undir þeim kostnaði að koma ökutæki á móttökustöð og er því ekki nægjanlegur hvati fyrir eigendur ökutækja til að skila ökutækjum til móttökustöðva sér í lagi þar sem um langan veg er að fara.

Er því lagt til að 32. gr. verði breytt á þann veg að eigendum ökutækja eða stjórnvöldum, er hafa heimild til að fjarlægja ökutæki, sé heimilt að afhenda gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar og fá þá greitt skilagjald á ökutæki. Einnig er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að Úrvinnslusjóði sé skylt að greiða flutningsjöfnuð og að skilagjaldið verði hækkað svo það nái utan um útlagðan kostnað við að koma ökutæki á móttökustöð.

Kostnaðarmat

Frumvarpið mun hafa umtalsverð fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélög, íbúa þeirra og fyrirtæki. Hve mikil áhrifin verða mun m.a. velta á viðbrögðum við þeim ábendingum sem fram koma í umsögninni. Fram undan er samtal milli umhverfis- og auðlindaráðuneytis og sambandsins um verklag við gerð kostnaðarmats frumvarpsins og stefnu í úrgangsmálum. Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að lagt verði mat á kostnaðaráhrif mismunandi útfærslu sérsöfnunar, breytinga á fyrirkomulagi gjaldtöku fyrir söfnun og meðhöndlun úrgangs og umfang og útfærslu framleiðendaábyrgðar. Einnig þarf að horfa til kostnaðar sem fyrirliggjandi frumvarpsdrög geta haft í för með sér á starfsemi heilbrigðiseftirlita. Að auki getur sá tími sem veittur er til þess að innleiða breytingar skipt verulegu máli við mat á fjárhagslegum áhrifum. Jafnframt er mikilvægt að við innleiðingu og framkvæmd laganna fari fram vöktun á því hvort markmið laganna og vænt kostnaðaráhrif gangi eftir.

Þar sem um er að ræða mál sem hefur víðtæk áhrif á fjölda aðila telur sambandið einnig vera tilefni til að fram fari víðtækara mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins, sbr. 2. mgr. 66. gr. laga um opinber fjármál.

Ábyrgðaskipting

Líkt og komið hefur fram hér að ofan er meðhöndlun úrgangs flókinn málaflökkur þar sem reynir á ábyrgð íbúa, stjórnvalda og atvinnulífsins. Helst ber þar að nefna að óljóst er hvað er á ábyrgð sveitarfélaga og hvað er á ábyrgð fyrirtækja eða atvinnulífsins. Hvaða skyldur og valdheimildir sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar hafa til þess að hafa eftirlit og bregðast við ef íbúar og sérstaklega rekstraraðilar fara ekki eftir ákvæðum laganna varðandi flokkun og skil úrgangs. Ekki er síður mikilvægt að bæta úrgangstölfræði verulega svo að tölulegar upplýsingar um stöðu hvers sveitarfélags séu áreiðanlegar. Er mikilvægt að þessi atriði séu betur útfærð í frumvarpinu.

Athugasemdir við einstaka greinar

Athugasemd við 2. gr. Ábyrgð framleiðenda og innflytjenda á plastvörum

Breyta þarf greininni þannig að fram komi að ábyrgð framleiðenda og innflytjenda felist m.a. í fjármögnun á *allri* meðhöndlun úrgangs í kjölfar þess að hann fellur til en ekki eingöngu meðhöndlun úrgangs er skilar sér til endurvinnslu eða annarrar endurnýtingar líkt og framleiðendaábyrgð er túlkuð í dag. Mikilvægt er að það komi einnig skýrt fram í greinargerð að hér sé verið að breyta framkvæmd sem er við lýði í dag þótt sú framkvæmd sé óljós í núgildandi lögum. Einnig þarf að koma ítarlegri umfjöllun í greinargerð um hvernig framleiðendur geta uppfyllt skyldur sínar varðandi fræðslu og hreinsun á víðavangi. Sambandið tók þátt í kostnaði við greiningu Municipal Waste Europe við að áætla kostnað við hreinsun á víðavangi sem gæti gagnast við að útfæra þetta ákvæði nánar en niðurstöður greininganna voru sendar umhverfis- og auðlindaráðuneytinu 27. janúar sl. Ákvæðið þarf einnig að taka skýrar á því hver hefur úrskurðarvald ef upp kemur ágreiningur milli sveitarfélaga annars vegar og framleiðenda og innflytjenda hins vegar um hver eigi að vera kostnaðarpátttaka framleiðenda og innflytjenda í kostnaði er sveitarfélög verða fyrir. Innan ESB stendur yfir vinna við að útfæra þessa þætti og eðlilegt er að horfa til þeirrar vinnu við útfærslu héraðs. Æskilegt er að nánari útskýringar komi fram í greinargerð eða ráðherra hafi heimild til að setja nánari útfærslu í reglugerð.

Sambandið telur einnig að framleiðendaábyrgð á veiðarfærum ætti að vera skilgreind sem „veiðarfæri sem innihalda plast“ líkt og kemur fram í tilskipuninni en ekki eingöngu veiðarfæri úr plasti. Í tilskipuninni er gert ráð fyrir því að ef veiðarfæri innihalda plast þá beri framleiðendur ábyrgð á meðhöndlun veiðarfæra í heild en ekki eingöngu plasthluta þeirra og mikilvægt er að sú skilgreining skili sér beint inn í lagatextann sem og umfjöllun í greinargerð.

Ítrekað er að greinargerð um þetta ákvæði gegnir lykilhlutverki við lögskýringu á flóknu úrlausnarefni með mörgum gráum svæðum milli sveitarfélaga og framleiðenda og innflytjenda. Því er óskað eftir að í greinargerð komi mun skýrari

umfjöllun um hugmyndir ráðherra um hvernig greinin verði framkvæmd í íslensku umhverfi.

Athugasemd við 10. gr. Fyrirkomulag við söfnun og meðhöndlun úrgangs og 14. gr. Töluleg markmið og viðmiðanir.

Samkvæmt breytingum á núgildandi 8. gr. laga um meðhöndlun úrgangs ber hvert og eitt sveitarfélag ábyrgð á því að tölulegum markmiðum sé náð innan sveitarfélags. Mikilvægt er að tryggja að sveitarfélög geti áfram unnið saman að því að ná tölulegum markmiðum. Til skýringa má nefna aðstæður á höfuðborgarsvæðinu þar sem sveitarfélögin starfa saman að meðhöndlun úrgangs í gegnum SORPU bs. Því geta íbúar höfuðborgarsvæðisins í raun nýtt sér þær söfnunar- og móttökustöðvar sem hentar þeim best miðað við þeirra aðstæður, sem dæmi getur íbúi í Mosfellsbæ nýtt sér endurvinnslustöðina á Dalvegi í Kópavogi. Skýra þarf hvernig töluleg markmið yrðu reiknuð í tilvikum sem þessum. Sér í lagi þar sem hefð er fyrir því að sveitarfélög starfi saman að svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs skv. 6. gr. núgildandi laga um meðhöndlun úrgangs. Skoða þarf hvort þessi ákvæði geri ráð fyrir að skrá þurfi niður lögheimili þess er skilar inn úrgangi og þá hvort ómannaðar stöðvar muni heyra sögunni til. Vart þarf að útlista hversu víðtæk kostnaðaráhrif slíkt myndi hafa í för með sér. Leggur því sambandið til að þau sveitarfélög sem t.d. gera saman svæðisáætlanir um meðhöndlun úrgangs geti sameinast um að ná tölulegum markmiðum um endurnotkun og endurvinnslu og aðra endurnýtingu jafnvel þótt að fundinn yrði lausn á að útbúa úrgangstölfræði niður á hvert sveitarfélag með ásættanlegum hætti. Slíkt ákvæði eykur líkur á að fundnar verði hagkvæmar lausnir.

Athugasemd við 12. gr. Sérstök söfnun og flokkun úrgangs

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan varðandi þau atriði er þarf að útfæra betur varðandi sérstaka söfnun og flokkun úrgangs. Jafnframt hvetur sambandið til þess að hugtök sem nú þegar hafa verið skilgreind yfir staði þar sem úrgangi er safnað, þ.e. söfnunar- og móttökustöðvar, séu notuð þar sem við á en ekki sé bætt við hugtökum í regluverkið á borð við „grenndarstöð“, sem fellur undir söfnunarstöð, án frekari útskýringa. Þá þarf að skilgreina betur staðsetningu söfnunar á spilliefnum sem safna á í „nærumhverfi íbúa“. Að auki er mjög mikilvægt að betur sé útfært í greininni hver beri ábyrgð á eftirliti með flokkun byggingar- og niðurrifsúrgangs en ótækt er að slíkt eftirlit eigi sér einungis stað þegar aðilar mæta með úrgang á söfnunar- og móttökustöðvar sveitarfélaganna eða jarðvegstippa á ábyrgð sveitarfélaganna.

Sambandið telur jákvætt að innleiddar séu samræmdar merkingar fyrir flokkun og skil úrgangs en bendir á að í upptalningu 4. gr. eru úrgangsflokkar sem hafa nokkrar merkingar skv. samnorraenum flokkunarkerkingum sem FENÚR hefur staðfært nýlega yfir á íslenskar aðstæður og vísað er til í greinargerð. Sem dæmi er ekki ein merking fyrir lífúrgang heldur stendur sá flokkur merkingar bæði fyrir matarleifar og garðaúrgang. Sambandið telur að horfa ætti til þess að merkja vörur og umbúðir þeirra með sama hætti og tengja þannig saman vörur og umbúðir þeirra við viðeigandi úrgangsilát.

Athugasemd við 16. gr. Gjald fyrir meðhöndlun úrgangs

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan um gjald fyrir meðhöndlun úrgangs.

Athugasemd við 18. gr. Lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan varðandi mikilvægi skýrleika ákvæða um lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð.

Athugasemd við 25. gr. Lífrænn úrgangur

Sveitarfélög munu þurfa að standa straum af kostnaði við að halda utan um upplýsingar um þá aðila sem stunda heimajarðgerð og afþakka söfnun við húsvegg og skýrt þarf að vera hvar sá kostnaður mun lenda, sér í lagi með tilkomu nýs fyrirkomulags gjaldtöku sem fyrirhugað er skv. frumvarpinu. Auk þess sem ljóst er að einhverjir muni afþakka þjónustuna vegna kostnaðar þrátt fyrir að heimajarðgerð sé ekki fyrir hendi. Skerpa þarf á skyldum og valdheimildum sveitarfélaga til að fylgja slíku eftir.

Sambandið vill undir umfjöllun um þessa grein jafnframt benda á að óhagræði er af því að ákvæði um söfnun úrgangs séu á mörgum stöðum víðs vegar í lagatextanum, sbr. t.d. 12 og 25. gr. frumvarpsins.

Athugasemd við 30. gr. Almennt um gjaldtöku

Sambandið leggur mikla áherslu á að 3. mgr. 3. gr. sé breytt þannig að skýrt komi fram að úrvinnslugjald sem lagt er á pappa-, pappírs-, gler-, málm-, viðar- og plastumbúðir skuli standa undir greiðslum við að ná tölulegum markmiðum ásamt því að standa undir kostnaði samkvæmt 2. mgr. sömu greinar. Í dag er framkvæmdin sú að framleiðendaábyrgð stendur eingöngu undir kostnað við að ná tölulegum markmiðum um endurvinnslu og aðra endurnýtingu en annar kostnaður lendir á sveitarfélögum og þá íbúum sem er ekki í anda framleiðendaábyrgðar né mengunarbótareglunnar. Framleiðendaábyrgð og mengunarbótareglan ganga út á að framleiðendur/notendur eigi að standa undir meðhöndlun úrgangs þegar vara er orðin að úrgangi óháð því hvers konar meðhöndlun verður fyrir valinu.

Sambandið telur einnig eðlilegt að í 2. mgr. 3. gr. sé tekið fram að úrvinnslugjald skuli standa undir öllum þeim kostnaði er framleiðendaábyrgð ber að standa undir sbr. 37. gr. h. í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og skv. 24. gr. a um lágmarkskröfur varðandi framlengda framleiðendaábyrgð í lögum um meðhöndlun úrgangs. Þannig er betur tryggt að úrvinnslugjald standi undir þeim kostnaði er framleiðendaábyrgð á að standa undir samkvæmt öðrum lögum og því betri samtenging milli laga.

Að lokum er vísað til umfjöllunar hér að framan um að mun betur þarf að skýra hvaða kostnaði framleiðendaábyrgð á að standa undir við söfnun og meðhöndlun úrgangs hjá sveitarfélögum. Sem dæmi má nefna að í greinargerð er hvergi að finna umfjöllun um hvað sé átt við með því að úrvinnslugjald standi undir kostnaði við söfnun „eftir atvikum“. Ótækt er að sveitarfélögum og atvinnulífinu sé ætlað að leysa úr því hvað sé átt við með þessum texta.

Athugasemd við 32. gr. Skilagjald á ökutæki og 33. gr. Úrvinnslugjald á ökutæki

Lagt er til að 3. mgr. 5. gr. um skilagjald á ökutæki verði svohljóðandi:

Gjaldskylda fellur niður frá og með upphafi fyrsta gjaldtímabils eftir að greitt hefur verið skilaúrvinnslugjald eiganda af ökutækinu í full 15 ár og fyrir bifreiðar sem eru eldri en 25 ára í upphafi gjaldárs.

Greiða skal skilagjald, 30.000 kr., til eiganda ökutækis eða stjórnvalda, er hafa heimild til að fjarlægja ökutæki, sem afhenda gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, enda hafi ökutækið verið afskráð og skilagjald eigenda greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki.

Lagt er til að í greinargerð með 33. gr. komi fram að hluti af framleiðendaábyrgð sé flutningsjöfnuður líkt og nú þegar er til staðar á fjölda úrgangsflokka hjá Úrvinnslusjóði.

Athugasemd við 35. gr. Úrvinnslugjald á aðrar vörur

Sambandið leggur áherslu á að í stað orðanna „veiðarfæra úr plasti“ komi „veiðarfæri er innihalda plast“ þannig að skýrt sé að um leið og veiðarfæri innihalda plast þá falli veiðarfærin í heild, þ.e. með öllum íhlutum, undir framleiðendaábyrgð. Í framhaldinu þarf þá að endurskoða viðauka XVII og tollanúmer í samræmi við breytta skilgreiningu á framleiðendaábyrgð á veiðarfærum. Jafnframt verði horft til þeirra sjónarmiða sem að ofan greinir um framleiðendaábyrgð, sér í lagi að skýrt sé hvaða kostnaði úrvinnslugjald eigi að standa undir.

Viðbætur sem óskað er eftir

9. gr. laga um meðhöndlun úrgangs

Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. falla skyldur framleiðenda úrgangs eða handhafa úrgangs til að endurnýta eða farga úrgangi að jafnaði ekki niður þó að úrgangur hafi verið fluttur til opinberra aðila eða einkaaðila. Óljóst er þó hvaða heimildir sveitarfélög hafa til að bregðast við ef í ljós kemur að framleiðandi eða handhafi úrgangs hafi skilað úrgangi t.d. á söfnunarstöð en ekki greitt fyrir rétta meðhöndlun. Óskað er eftir því að skoðað verði hvort hægt sé að útfæra málsgreinina þannig að skýrt komi fram að sveitarfélög hafi heimild til að senda reikning fyrir réttri meðhöndlun til framleiðenda eða handhafa úrgangs ef slíkar aðstæður koma upp.

2. mgr. 44. gr. laga um meðhöndlun úrgangs - Skyldur sveitarfélaga varðandi raf- og rafeindatækjaúrgang

Sambandið hvetur til þess að 44. gr. sé breytt þannig að framleiðendaábyrgð standi undir kostnaði við að veita leiðbeiningar um hvernig beri að flokka raf- og rafeindatækjaúrgang og skila honum til söfnunarstöðva sveitarfélaga sbr. önnur ákvæði um framleiðendaábyrgð.

1. mgr. 19. gr. laga um meðhöndlun úrgangs

Sambandið leggur til í ljósi ofangreindra sjónarmiða um ábyrgð hvers og eins sveitarfélaga á að ná tölulegum markmiðum um endurvinnslu að eftirfarandi gjaldtökuheimild verði felld út: „Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald fyrir vinnslu tölulegra upplýsinga sem byggjast á skýrslum rekstraraðila fyrir einstök sveitarfélög.”

48. gr. laga um meðhöndlun úrgangs Hlutverk framleiðenda og innflytjenda raf- og rafeindatækja

Sambandið leggur áherslu á að 48. gr. verði breytt þannig að ábyrgð framleiðenda og innflytjenda raf- og rafeindatækja standi undir sama kostnaði sveitarfélaga og aðrar vörur með úrvinnslugjaldi. Þar undir er meðal annars fræðsla, söfnun, geymsla og meðhöndlun á söfnunarstöðum.

10. gr. a í lögum um úrvinnslugjald. Endurgreiðsla úrvinnslugjalds vegna útflutnings.

Lagt er til að málsgrein verði bætt við 10. gr. a. þannig að sveitarfélög er fá til meðhöndlunar gjaldskylda vöru sem ekki var greitt úrvinnslugjald fyrir, þar sem varan var ætluð til útflutnings, geti sótt nauðsynlegan kostnað við viðeigandi meðhöndlun til þess aðila er skilaði vörunni inn á söfnunarstöð.

Að lokum

Sambandið telur mikilvægt að tekið sé tillit til ofangreindra athugasemda svo ríki og sveitarfélög geti sameinast um betri árangur við meðhöndlun úrgangs. Sambandið óskar eftir fundi með ráðuneytinu til að fylgja eftir umsögn þessari.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri