



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík 18. september 2023

2309015SA FHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um áformaskjal vegna fyrirhugaðra breytinga á lögum um úrvinnslugjald nr. 162/2002

Þann 4. september sl. var birt áformaskjal í samráðsgátt stjórnvalda um frumvarp til laga um breytingu á lögum um úrvinnslugjald nr. 162/2002. Í samráðsgátt kemur fram að gera þurfi breytingar á lögum þar sem bregðast þurfi við þeim tilvikum þegar upp koma vandkvæði við álagningu þegar innflytjendur og tollmiðlarar hafa ekki haldbærar upplýsingar um meginlöuumbúð þeirra vara sem þeir flytja inn. Þá þarf jafnframt að gera ákveðnar breytingar vegna álagningar úrvinnslugjalds á ökutæki auk annarra minni háttar breytinga hvað varðar uppfærslu tollskrárnúmera og samræmingu ákvæða. Hér að aftan er að finna athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga við áformaskjalið.

I. Áformaskjal um breytingu laga um úrvinnslugjald

Meginbreytingin sem gera á með fyrirhuguðum breytingum á lögum um úrvinnslugjald, er að setja inn í lögin bráðabirgðaákvæði til þess að heimila innflytjendum og tollmiðlurum sem ekki hafa upplýsingar, hvorki um raunverulega þyngd og tegund umbúða vöru né um „meginlöuumbúð“ þeirra vara sem flytja á inn, að miða úrvinnslugjald við „líklegustu tegund umbúða“ eða „fast gjald“.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggst alfarið gegn fyrirhuguðum áformum um að veita enn frekari tilslakanir til handa framleiðenda eða innflytjenda vara til þess að greiða ekki úrvinnslugjald í samræmi við raunverulegt magn umbúða. Slíkt gæti valdið því að hvati myndist til að upplýsa ekki um raunverulegt magn umbúða þegar flytja á inn vörur og hafa vörur í óhóflegum umbúðum. Sambandið kannast ekki við að sambærilegar tilslakanir séu gerðar í öðrum ríkjum sem Ísland ber sig saman við.

Sambandið hefur upplýsingar um að ástæður þessara breytinga sé vegna þess að tölvukerfi tollsins styðji ekki við framkvæmdina og hvetur sambandið til þess að gerðar verður endurbætur á kerfinu svo það þjóni betur kröfum nútímans. Ef útséð er með að tollakerfið styðji við innheimtu úrvinnslugjalds þá bendir sambandið á að m.a. í Svíþjóð, Frakklandi og Þýskalandi skrá framleiðendur og innflytjendur vörur sínar og umbúðir hjá viðeigandi stofnun áður en þeir setja vöru á markað. Stofnunin sér svo um að reikna hve hátt úrvinnslugjald skal greiða af viðkomandi vöru, svo sem miðað við þyngd, gerð og endurvinnslumöguleika. Einnig vill sambandið benda á að það getur reynst erfitt að reikna út stöðu Úrvinnslusjóðs gagnvart markmiðum sem sjóðnum er gert að ná ef magn vara og umbúða sem bera framlengda framleiðendaábyrgð liggur ekki fyrir.

Miklu fremur þurfi að herða tókin hvað varðar álagningu úrvinnslugjalda og koma á þrepaskiptum gjöldum gagnvart framleiðendum og innflytjendum þar sem þeir sem flytji inn vörur í óumhverfisvænum og miklum umbúðum greiði hærra úrvinnslugjald heldur en þeir sem flytji inn vörur í umhverfisvænum umbúðum. Þannig myndast fjárhagslegur hvati til að flytja inn vörur í umhverfisvænum umbúðum, sem hafi minna kolefnisfótspor að baki sér og valda minna álagi á innviði íslenskra sveitarfélaga í úrgangsmálum. Skyld er að hafa slík gjöld skv. 3. málsl. 1. mgr. 3. gr. laga um úrvinnslugjald. Þrepaskipt gjaldtaka hefur þó enn ekki verið innleidd í gjaldskrá Úrvinnslusjóðs þrátt fyrir að lögin hafi tekið gildi 1. janúar sl. Það kemur sveitarfélögum sérstaklega illa þar sem í áliti umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins frá 6. júlí 2022 kemur fram að Úrvinnslusjóður eigi ekki að standa undir straum af meðhöndlun á vörum og umbúðum sem berast í blandaðan úrgangsstraum. Ljóst er að vörur og umbúðir sem eru mjög samsettar eða eru óendurvinnanlegar af öðrum ástæðum rata í blandaðan úrgang eða jafnvel fara í ílát undir pappír og pappa eða plast og draga þannig úr möguleikanum til að endurvinna þann úrgang sem er enn verri niðurstaða. Því er í raun hvati í dag fyrir framleiðendur að setja á markað vörur sem eru óendurvinnanlegar.

Auk þess gerir Samband íslenskra sveitarfélaga verulegar athugasemdir við að í kafla F í skjalinu séu hvorki sveitarfélög né Samband íslenskra sveitarfélaga nefndir sem helstu hagsmunaaðilar við fyrirhugaða lagasetningu. Bendir sambandið á að fyrirhugaðar breytingar geta valdið því að ekki sé greitt úrvinnslugjald af vörum og umbúðumsem fluttar eru inn til landsins eða framleiddar hérlendis sem hefur augljós áhrif á fjárhag sveitarfélaga vegna lækkandi getu Úrvinnslusjóðs til kostnaðarpátttöku í úrgangsstjórnun og innviðauppbyggingu sem sveitarfélögum er gert að koma á samkvæmt lögum.

II. Aðrar nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum um úrvinnslugjald

Í ljósi þess að um áformaskjal er að ræða telur Samband íslenskra sveitarfélaga nauðsynlegt að benda á frekari atriði sem nauðsynlegt er að breyta í lögum um úrvinnslugjald og starfsemi Úrvinnslusjóðs.

II.1 Úrvinnslugjald gegnir ekki hlutverki sínu

Ný löggiöf og stefna um meðhöndlun úrgangs var samþykkt af Alþingi í júní 2021 og flestar kröfur umræddra laga komu til framkvæmda 1. janúar 2023. Í þeim fólst veruleg breyting á meðhöndlun úrgangs hjá sveitarfélögum landsins. Gerðar voru kröfur til sveitarfélaga um að sérstök söfnun yrði á ákveðnum úrgangsflokkum, ýmist við heimili eða á grenndar- og/eða söfnunarstöðvum. Auk þess er til staðar krafa um að það sem safnast sé sent til endurnotkunar eða endurvinnslu nema við sérstakar aðstæður. Þá eru verulega auknar kröfur á innheimtu sveitarfélaga og að þau beri ábyrgð á endurvinnsluhlutfalli og annarri úrgangstölfræði.

Í kafla 6.1. í frumvarpinu er fjallað um hvernig kostnaðarpátttaka Úrvinnslusjóðs eigi að koma til móts við kostnað sveitarfélaga vegna breytinga á sérstakri söfnun. Þar kom fram:

„Í frumvarpinu er lagt til að úrvinnslugjald muni dekkja kostnað við bæði sorphirðu og meðhöndlun nokkurra úrgangstegunda sem mun lækka framangreinda kostnaðaraukningu sveitarfélaga verulega. Þannig má gera ráð fyrir að einungis

kostnaðaraukning vegna lífúrgangs falli á sveitarfélög og þau njóti alls ávinnings af minni hirðutíðni fyrir blandaðan úrgang og því næmi kostnaðaraukningin aðeins um 215 millj. kr.“

Nokkur sveitarfélög hafa gengið til útboðsferlis á grundvelli nýju laganna og reynsla allra sveitarfélaga er að gjöld fyrir meðhöndlun úrgangs muni jafnvel tvöfaldast í sumum sveitarfélögum og aukast verulega í þeim öllum. Virðist sem svo að greiðslur Úrvinnslusjóðs fari fjarri því að koma til móts við þann kostnað sem orðið hefur af breyttum kröfum til meðhöndlunar úrgangs sem hefur þau áhrif að öllum sveitarfélögum ber að velta þeim kostnaði beint yfir í sorphirðugjöld íbúa skv. 23. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Það getur reynst erfitt að hækka þjónustugjöld eins og staðan er í efnahags- og kjaramálum.

Til þess að koma til móts við þá þróun sem hafin er, er nauðsynlegt að taka til heildarendurskoðunar starfsemi Úrvinnslusjóðs og þann tekjugrunn sem er að baki kerfi úrvinnslugjalda á Íslandi. Gera þarf breytingar á 3. og 4. gr. laganna til þess að ná þessu takmarki. Hluti könnunar Úrvinnslusjóðs þarf að vera könnun á raunkostnaði sveitarfélaga við þá úrgangsflokka sem greitt er úrvinnslugjald af og könnun á reikningum sem sveitarfélög greiða til verktaka vegna meðhöndlunar þessa úrgangs. Í því kerfi sem við lýði er í dag er stærstur hluti ákvörðunarvalds hvað varðar fjárhæð úrvinnslugjalda hjá stjórn og starfsmönnum Úrvinnslusjóðs í stað þess að um gagnsætt ferli sé að ræða við ákvörðun fjárhæðar úrvinnslugjalda þar sem sveitarfélög geti treyst því að fjárhæð úrvinnslugjalda taki mið af raunkostnaði og verðlagsþróun á markaði með sérstaka söfnun og aðra meðhöndlunúrgangs sem sveitarfélög standa straum af kostnaði af í dag. Setja þarf helstu viðmið og kostnaðarliði sem taka þarf mið af inn í lög um úrvinnslugjald eða reglugerðir á grundvelli laganna.

II.2 Þjónustuaðilar Úrvinnslusjóðs

Þjónustuaðilar Úrvinnslusjóðs eru þeir aðilar sem fá greitt fyrir flutning og ráðstöfun úrgangs sem Úrvinnslusjóður ber ábyrgð á, ef frá eru taldar greiðslur Úrvinnslusjóðs vegna sérstakrar söfnunar sveitarfélaga sem greiðist beint til þeirra. Um er að ræða í langflestum tilvikum, verktaka sem meðal annars þjónusta sveitarfélög. Sveitarfélög hafa gert tilraunir til þess að gerast þjónustuaðilar Úrvinnslusjóðs og reynt að leita að upplýsingum um hvernig eigi að gerast þjónustuaðili. Afar takmarkaðar upplýsingar er að finna um það á vefsíðu Úrvinnslusjóðs, í lögum um úrvinnslugjald eða reglugerð um úrvinnslugjald. Flókið, ógagnsætt kerfi Úrvinnslusjóðs hefur því hrakið sveitarfélög frá því að gerast þjónustuaðilar og áfram fá verktakar nær allar greiðslur sem greiddar eru úr Úrvinnslusjóði.

Greiðslur til þjónustuaðila og sveitarfélaga

Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir greidd endurgjöld til 20 stærstu þjónustuaðilanna fyrir tímabilið 2019 - 2022. Samanlagt námu þessar greiðslur um 7,8 ma.kr. fyrir þessi fjögur ár. Á tímabilinu fengu alls 75 þjónustuaðilar og sveitarfélög greiðslur frá Úrvinnslusjóði, samtals um 7 ma.kr. Auk þess voru einstaklingum/fyrirtækjum greiddar um 0,8 ma.kr. í formi skilagjalda ökutækja. Skilagjald vegna ökutækja til einstaklinga/fyrirtækja er tekið saman í eina fjárhæð fyrir hvert ár

Tafla 3 Greiðslur til þjónustuaðila og sveitarfélaga [m.kr.]

Greidd endurgjöld.	2019	2020	2021	2022	Samtals
Íslenska gámafélagið ehf.	245,2	410,2	450,9	358,9	1.465,1
Hringrás ehf.	222,0	287,1	250,9	305,5	1.065,5
Terra umhverfisþjónusta hf.	206,0	229,4	329,2	240,2	1.004,7
Terra Efnaeyðing hf.	222,7	255,8	238,2	249,3	965,9
Ökutæki - skilagjald	233,5	219,7	193,6	163,4	810,2
SORPA bs.	120,4	139,0	98,5	96,6	454,5
Efnarás ehf.	100,8	102,2	89,4	84,2	376,6
Skeljungur hf.	124,4	173,6	141,0	172,9	611,9
Pure North Recycling ehf.	7,6	45,8	92,9	104,1	250,3
Terra Norðurland ehf.	87,0	97,8	0,0	0,0	184,8
Fura ehf	135,6	37,8	0,0	0,0	173,4
Flokka ehf	33,0	34,5	28,0	0,0	95,5
Vaka hf., björgunarfélag	26,2	21,9	13,2	0,0	61,4
Kubbur ehf.	2,9	10,1	11,3	20,3	44,6
Fura ehf.	0,0	0,0	15,5	14,0	29,4
Ó.K. Gámaþjónusta-sorphirða ehf	0,0	0,0	0,0	19,5	19,5
Reykjanesbær	0,0	6,1	7,3	5,7	19,1
Netpartar ehf.	8,5	4,2	2,9	3,4	19,1
Frumherji hf.	4,9	5,2	3,8	2,7	16,6
Eyjafjarðarsveit	4,2	2,9	4,1	3,2	14,4
Samgöngustofa	2,3	2,4	3,2	3,1	11,0
Aðrir	33,9	33,5	22,3	21,0	110,7
Samtals	1.820,9	2.119,2	1.996,1	1.868,0	7.804,3

Í ofangreindri töflu má skýrlega sjá að sveitarfélög fá lítinn hluta af greiðslum Úrvinnslusjóðs greidd til sín og renna greiðslur sjóðsins að langstærstu leyti til verktaka sem sveitarfélögin semja við. Sambandið telur brýnt að snúa af ofangreindri þróun. Gera þarf sveitarfélögum það einfaldara að gerast þjónustuaðilar Úrvinnslusjóðs með einföldum og skýrum skilyrðum sem þurfa að koma fram í lögum um úrvinnslugjald og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Í dag er nær ekkert fjallað um ráðstöfun úrvinnslugjalda né hvernig kerfi þjónustuaðila Úrvinnslusjóðs virkar og hvað þurfi til að gerast slíkur þjónustuaðili. Kerfið er letjandi fyrir sveitarfélög og kostnaðarvitund skortir þegar nær allar greiðslur renna til verktaka. Flest sveitarfélög binda sig jafnframt í útboðum til fjölda ára þegar boðin er út meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu. Það getur haft þau áhrif að þau njóti ekki þeirra hækkana sem orðið geta hvað varðar fjárhæð flutningsjöfnunar og ráðstöfunar, heldur fari þeir fjármunir í vasa þjónustuverktaka sveitarfélaganna án þess að þeir nýtist beinlínis til þeirra verkefna sem þeir eiga að gera, að greitt sé fyrir alla meðhöndlun viðkomandi úrgangs. Íbúar sveitarfélaga eiga ekki að þurfa að bera þær byrðar fyrir framleiðendur vara, gjöld sem

innflytjendur sannanlega greiða og eiga að trúa því að dugi til meðhöndlun úrgangsins.

Samband íslenskra sveitarfélaga vill jafnframt vekja athygli á nýlegri áskorun Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu þar sem skorað er á umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að sjá til þess að ráðuneytið eða Úrvinnslusjóður mæti auknum kostnaði sveitarfélaga við að uppfylla lagaskyldur um sérstaka söfnun og aðra meðhöndlun á úrgangi sem ber framlengda framleiðendaábyrgð. Áskorunin er jafnframt send með sem fylgiskjal við umsögn þessa. Mikilvægt er að gera mun víðtækari breytingar á lögum um úrvinnslugjald til þess að taka tillit til sjónarmiða sveitarfélaga hvað varðar stórauðinn kostnað þeirra af meðhöndlun úrgangs.

III.3. Veiðarfæraúrgangur – heimildir í 8. gr. laga um úrvinnslugjald

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga bókaði eftirfarandi vegna fyrirhugaðs samnings um úrvinnslugjald vegna veiðarfæraúrgangs:

6. 2106007SA - Veiðarfæraúrgangur

Lagt fram sem trúnaðarskjal minnisblað sviðsstjóra lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins, dags. 20. júní 2023, um veiðarfæraúrgang, ásamt fylgiskjali.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga felur framkvæmdastjóra og formanni að ræða stöðuna varðandi veiðarfæraúrgang við umhverfis-, orku og loftslagsráðherra á næsta fundi aðila. Ráðherra hefur ekki staðfest samning Úrvinnslusjóðs, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi og veiðarfæragerða um meðhöndlun veiðarfæraúrgangs, sem samþykktur var í stjórn Úrvinnslusjóðs í október 2021, enda voru fulltrúar sveitarfélaga andvígir samningnum og Umhverfisstofnun gefið neikvæða umsögn. Réttarstaðan varðandi þennan úrgang er því óviss og úr því verður að leysa.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur nauðsynlegt að ákvæði 3. og 4. mgr. 8. gr. laganna verði breytt á þann veg að sé gerður samningur við Úrvinnslusjóð um veiðarfæraúrgang þá beri samningsaðili ábyrgð á allri söfnun og annarri meðhöndlun viðkomandi úrgangs, hvar svo sem slíkan úrgang sé að finna, á víðavangi, í höfnum eða á móttökustöðvum sveitarfélaga. Sveitarfélög eigi að geta treyst því að með samningsgerð Úrvinnslusjóðs geti sveitarfélög alfarið vísað frá sér umræddum úrgangi og bent á þekktar og virkar ráðstöfunarleiðir úrgangsins. Gert hefur verið mat á umræddum samningi um veiðarfæraúrgang af sérfræðingum sambandsins, Umhverfisstofnun og óháðum sérfræðingum, sem allir komast að þeirri niðurstöðu að samningurinn uppfylli ekki þær kröfur sem fram koma í 8. gr. laga um úrvinnslugjald svo heimilt séætti að vera að gera slíkan samning. Gera þarf skýrari kröfur til slíkrar samningsgerðar í lögum um úrvinnslugjald til þess að þeir aðilar sem sækjast eftir því að sleppa við að greiða úrvinnslugjald geri sér grein fyrir ábyrgð sinni sem felst í söfnun og annarri meðhöndlun viðkomandi úrgangs.

III.4 Reglugerð um úrvinnslugjald

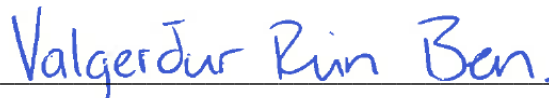
Með lögum nr. 103/2021 (Hringrásarhagkerfislögin) voru gerðar verulegar breytingar á lögum um úrvinnslugjald. Þrátt fyrir þær breytingar hafa enn ekki verið gerðar breytingar á reglugerð um úrvinnslugjald, en núgildandi reglugerð er nr. 1124/2005. Reglugerðin er komin til ára sinna enda er hugtakanotkun í henni úrelt. Nauðsynlegt er samhliða breytingum á lögnum að endurskoða og/eða endurútgefa reglugerðina.

IV. Niðurlag

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir sig tilbúið til samtals og samráðs um efni frumvarpsins sem um ræðir. Verulega brýnt sé að taka lagaumhverfi úrvinnslugjalda og Úrvinnslusjóðs til gagn Gerrar endurskoðunar

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjöl:

1. Áskorun Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til umhverfis- orku- og loftslagsráðherra dags. 11. júlí 2023.